

Tahun XXX/2001

No. 2

Analisis CSIS

Pengelolaan Sumber Daya Hutan dan Peran Lembaga Donor

ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
Ekonomi Indonesia di Tengah Ketidakpastian
- *Tinjauan Perkembangan Politik:*
Proses Menuju SI MPR dan Masalah Ketatanegaraan RI

ARTIKEL

- Hutan Sebagai Aset Strategis
- Perkembangan Kehutanan Indonesia pada Era Reformasi
- Pelaksanaan Desentralisasi di Bidang Kehutanan dalam Rangka Pengelolaan Hutan Lestari di Kabupaten Kutai Kertanegara
- Pengusahaan Hutan di Era Otonomi Daerah
- Bantuan Luar Negeri dan Sektor Kehutanan Indonesia
- Hutan Indonesia dari Kacamata Bank Dunia
- Interaksi antara Pemerintah dan Donor di Sektor Kehutanan
- Membangun Koordinasi Pemerintah–Donor Bagi Pelaksanaan Reformasi Sektor Kehutanan: Potensi Peran Pendekatan Sektoral
- Politik Ekonomi Serat Kayu, Keuangan, dan Utang dalam Industri *Pulp* dan Kertas Indonesia



CENTRE FOR STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Analisis CSIS

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

106

ANALISIS PERISTIWA

- ❑ **Tinjauan Perkembangan Ekonomi:**
Ekonomi Indonesia di Tengah Ketidakpastian
Tim Departemen Ekonomi CSIS
- ❑ **Tinjauan Perkembangan Politik:**
Proses Menuju SI MPR dan Masalah Ketatanegaraan RI
M. Sudibjo

107

114

ARTIKEL

- ❑ **Hutan Sebagai Aset Strategis**
*Raymond Atje, Linda Christanty,
Tubagus Feridhanusetyawan dan Kurnya Roesad*
- ❑ **Perkembangan Kehutanan Indonesia pada Era Reformasi**
Silver Hutabarat
- ❑ **Pelaksanaan Desentralisasi di Bidang Kehutanan dalam Rangka
Pengelolaan Hutan Lestari di Kabupaten Kutai Kertanegara**
H. Syaukani HR
- ❑ **Pengusahaan Hutan di Era Otonomi Daerah**
Nana Suparna
- ❑ **Bantuan Luar Negeri dan Sektor Kehutanan Indonesia**
Agus Setyarso
- ❑ **Hutan Indonesia dari Kacamata Bank Dunia**
Thomas E. Walton
- ❑ **Interaksi antara Pemerintah dan Donor di Sektor Kehutanan**
Jozsef Micski
- ❑ **Membangun Koordinasi Pemerintah – Donor
Bagi Pelaksanaan Reformasi Sektor Kehutanan:
Potensi Peran Pendekatan Sektoral**
Neil Scotland dan Boen Purnama
- ❑ **Politik Ekonomi Serat Kayu, Keuangan, dan Utang
dalam Industri Pulp dan Kertas Indonesia**
Christopher Barr

124

137

146

156

166

179

187

195

202

PENGANTAR REDAKSI

HUTAN merupakan sumber alam penting bagi pembangunan ekonomi Indonesia. Pengelolaan hutan dengan memperhatikan aspek lingkungan, sosial dan ekonomi akan menjamin kelestarian hutan yang diperlukan bagi pembangunan yang berkesinambungan. Eksploitasi hutan secara berlebihan demi keuntungan ekonomi jangka pendek mengharuskan dilakukannya perumusan kembali kebijakan nasional di bidang kehutanan untuk menghilangkan praktek-praktek negatif yang selama ini terjadi seperti penebangan hutan secara liar maupun pemberian subsidi yang tidak tepat kepada industri *pulp* dan kertas.

Masalah Pengelolaan Hutan dan Peran Lembaga Donor diangkat sebagai tema ANALISIS, dengan dua pertimbangan. *Pertama*, penebangan hutan secara liar harus segera diakhiri. Untuk itu perlu dirumuskan langkah-langkah kongkret untuk menghentikan eksploitasi dan pengrusakan hutan secara besar-besaran. *Kedua*, lembaga donor menaruh perhatian besar terhadap usaha-usaha pelestarian hutan Indonesia. Hal ini harus dimanfaatkan oleh pemerintah dengan menjalin kerja sama baik di bidang teknis, hukum maupun kelembagaan dalam kerangka penyelamatan hutan.

Raymond Atje dan kawan-kawan selain membahas tentang dampak krisis terhadap pembangunan hukum dan kelembagaan dalam sektor kehutanan juga mengemukakan analisis kualitatif dan kuantitatif mengenai dampak krisis terhadap sektor kehutanan. *Silver Hutabarat, HR. Syaukani* dan *Nana Suparna* masing-masing menyoroti tentang persoalan pengelolaan hutan baik secara umum seperti ketidakpastian areal kerja, kelemahan dalam hal perangkat hukum dan sumber daya manusia maupun masalah yang secara khusus terkait dengan implementasi Undang-undang Otonomi Daerah yang mengakibatkan kerancuan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah di dalam manajemen kehutanan. Peran lembaga donor yang berkaitan dengan masalah kehutanan Indonesia, berturut-turut dibahas oleh *Agus Setyarso, Thomas E. Walton* dan *Jozsef Micski*. *Setyarso* mengingatkan bahwa meskipun di masa lalu telah banyak diberikan bantuan asing kepada sektor kehutanan Indonesia, namun hasilnya sangat minimal. Oleh sebab itu, bentuk-bentuk kerja sama dengan asing tersebut perlu didefinisikan kembali dengan mengutamakan kepentingan Indonesia dan bukannya sekadar menerima pengarahan dari pihak donor. Menurut *Walton*, dalam kacamata Bank Dunia isu-isu yang perlu mendapat perhatian pemerintah Indonesia secara serius adalah penebangan kayu secara liar, korupsi serta kepentingan-kepentingan pribadi kelompok-kelompok tertentu. Sedangkan menurut *Micski*, di tengah kegagalan Pemerintah dalam hal pengelolaan dan pelestarian hutan, interaksi antara pemerintah dan donor di sektor kehutanan merupakan hal yang sangat penting. Interaksi tersebut dapat dilakukan oleh berbagai pihak baik oleh Komite Antardepartemen mengenai Kehutanan, sektor swasta maupun LSM.

Neil Scotland dan *Boen Purnama* pada intinya membuka wacana tentang koordinasi antara donor dan pemerintah baik dari sisi positif maupun negatif. Sedangkan *Christopher Barr* membahas tentang faktor-faktor yang mendorong pengusaha untuk menanam modal secara besar-besaran dalam fasilitas pengolahan kayu tanpa terlebih dahulu memikirkan aspek hukum serta keberlangsungan bahan mentah yang tersedia. Faktor-faktor tersebut perlu dibenahi agar pengrusakan hutan yang dilakukan oleh para pengusaha dapat segera dihentikan.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI Ekonomi Indonesia di Tengah Ketidakpastian

Tim Departemen Ekonomi CSIS

PENDAHULUAN

MESKIPUN pertumbuhan ekonomi pada triwulan pertama tahun 2001 ini masih positif, indikator-indikator ekonomi yang lain mulai menunjukkan tanda-tanda yang mengkhawatirkan. Investasi dan impor bahan baku menunjukkan penurunan, sementara tingkat kepercayaan konsumen dan dunia usaha masih terlihat lemah. Kebijakan moneter masih dianggap kurang ketat, terutama untuk menekan laju inflasi. Ancaman terjadinya inflasi pada bulan-bulan mendatang dipacu oleh kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) dan tarif listrik, serta melemahnya nilai rupiah:

Kondisi ekonomi makro yang mengkhawatirkan ini juga menyebabkan kenaikan defisit anggaran belanja pemerintah. Untuk itu pemerintah memperbaiki anggaran belanjanya dengan memotong beberapa pengeluaran dan menaikkan pemasukan.

PERTUMBUHAN EKONOMI

Triwulan pertama tahun 2001 ini menunjukkan pertumbuhan ekonomi sebesar 2,6 persen, sementara dengan perhitungan *year on year basis* (yoy), perekonomian tumbuh sebesar 4 persen. Sektor pertanian yang tumbuh sebesar 15,4 persen merupakan penyumbang terbesar dalam pertumbuhan ekonomi ini. Di luar sektor tersebut, ekonomi hanya tumbuh 0,3 persen selama triwulan pertama, turun dari 1,8 persen pada triwulan keempat tahun 2000.

Ekspor masih menjadi penyumbang pertumbuhan ekonomi terbesar. Pertumbuhan komponen produk domestik bruto (PDB) dari sisi pengeluaran disajikan dalam Tabel 1. Selain ekspor dan pengeluaran konsumsi rumah tangga yang masing-masing naik sebesar 4,9 persen dan 1,1 persen pada triwulan ini, komponen PDB lainnya mengalami penurunan dari triwulan sebelumnya, termasuk pembentukan modal tetap bruto dan juga impor. Hal ini

Tabel 1

PERTUMBUHAN KOMPONEN PENGELUARAN PDB (% PERUBAHAN)

	Triwulanan (%)		Tahunan (%)	
	Q4 2000	Q1 2001	Q4 2000	Q1 2001
Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga	1,22	1,13	4,67	4,79
Pengeluaran Pemerintah	8,23	-0,44	12,08	5,96
Pembentukan Modal Tetap Bruto	2,60	-0,14	15,82	10,20
Ekspor Barang dan Jasa	-0,89	4,85	14,20	11,65
Impor Barang dan Jasa	16,59	-4,29	44,23	34,09
Produk Domestik Bruto	-0,72	2,60	5,23	4,01

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik*, No. 14/IV/18 Mei 2001.

akan mempengaruhi kinerja produksi ekonomi dalam jangka panjang.

PERKEMBANGAN MONETER

Laju inflasi hingga April 2001 telah mencapai 2,5 persen. Sementara dengan perhitungan *year on year basis*, laju inflasi mencapai 10,5 persen hingga bulan yang sama. Seluruh kelompok komoditas dalam indeks harga mengalami kenaikan yang cukup berarti, kecuali harga bahan makanan yang banyak terbantu oleh suksesnya panen beberapa bahan makanan pokok seperti beras.

Rupiah mencapai titik terendahnya pada akhir April dan bergerak pada kisaran Rp. 11.000,00 - Rp. 11.500,00. Sementara itu rendahnya kepercayaan akibat instabilitas politik serta masalah dengan badan-badan donor internasional seperti Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia memberi tekanan lebih jauh kepada rupiah untuk terdepresiasi.

Kenaikan harga BBM dan tarif listrik pada pertengahan Juni merupakan sumber kenaikan laju inflasi. Melemahnya

rupiah juga merupakan penyebab tingginya inflasi. Meskipun bermanfaat bagi peningkatan ekspor, depresiasi rupiah juga menaikkan harga barang impor. Bank Indonesia (BI) telah mengambil kebijakan uang ketat sebagai upaya meredam inflasi dan memperkuat rupiah. Hanya saja, BI tampak masih menemui kesulitan dalam memformulasikan masalah dan penyelesaian dalam bidang moneter disebabkan oleh kurangnya independensi bank sentral.

Kebijakan Moneter

Jumlah uang beredar terus meningkat pada triwulan pertama tahun 2001 ini. Hingga bulan April, jumlah uang beredar meningkat sebanyak 18 persen (yoy). Menurut teori ekonomi, pertumbuhan uang beredar yang tinggi meningkatkan laju inflasi suatu perekonomian. Secara kasar, dengan perkiraan ekonomi tumbuh sebesar 3,5 persen tahun ini, pertumbuhan jumlah uang beredar dapat membawa laju inflasi sekitar 14 persen. Kebijakan moneter yang lebih ketat diperlukan untuk mengendalikan inflasi.

Hanya saja tingkat suku bunga saat ini masih terlalu rendah untuk dapat mengendalikan inflasi. Tingkat suku bunga SBI hanya naik 1,4 poin dari 14,9 persen pada bulan Maret 2001 menjadi 16,3 persen di bulan Mei 2001. Sementara suku bunga deposito bahkan lebih rendah daripada SBI. Untuk itu suku bunga harus naik dalam rangka mengendalikan inflasi.

Ada beberapa kesulitan yang timbul dalam menaikkan suku bunga tersebut. Yang pertama disebabkan oleh banyaknya bank yang menggantungkan diri pada pembayaran bunga obligasi yang disertakan dalam rangka rekapitalisasi perbankan. Setengah dari obligasi ini memiliki suku bunga tetap. Jika suku bunga pasar dinaikkan, bank-bank tersebut akan mendapat kesulitan besar.

Kesulitan kedua adalah beban fiskal dari kenaikan suku bunga. Kenaikan satu poin tingkat suku bunga membawa beban tambahan sebesar Rp. 2,2 trilyun untuk pembayaran obligasi berbunga variabel. Masalah lain timbul dari skema penjaminan deposito yang ditetapkan hanya untuk deposito bersuku bunga kurang 15,5 persen. Jika pemerintah ingin menaikkan suku bunga, maka BI juga harus ikut menaikkan batas penjaminan.

PERKEMBANGAN FISKAL

Melemahnya indikator-indikator ekonomi makro berdampak pada meningkatnya belanja pemerintah. Defisit anggaran belanja terus bertambah terutama dari *item* pengeluaran yang sensitif terhadap perubahan nilai tukar dan suku bunga, seperti pembayaran bunga utang

domestik dan luar negeri, subsidi BBM serta dana bagi hasil untuk pemerintah daerah. Defisit anggaran belanja meningkat menjadi 6 persen dari PDB atau meningkat sebesar Rp. 34,3 trilyun, dibandingkan sebelumnya yang hanya 3,7 persen dari PDB. Sementara itu, beberapa sumber pemasukan dana pemerintah serta beberapa pinjaman luar negeri tertunda realisasinya.

Pemerintah telah mengeluarkan revisi anggaran belanja untuk tahun 2001 berdasarkan beberapa perubahan asumsi. Pertumbuhan ekonomi diasumsikan tetap 3,5 persen, sementara nilai tukar menjadi Rp. 9.600,00/US\$, suku bunga 15 persen dan laju inflasi 9,3 persen. Pos-pos pengeluaran dan pemasukan pada anggaran belanja pemerintah yang diperbarui, disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2
REVISI ANGGARAN BELANJA PEMERINTAH, 2001

Kebijakan	Rp. trilyun
1. Meningkatkan pemasukan dari PPN (dari 10% menjadi 12,5%)	6,5
2. Meningkatkan pajak pada alkohol dan tembakau	0,5
3. Menurunkan belanja pegawai	2,0
4. Mengurangi subsidi BBM dan listrik	9,4
5. Menurunkan pengeluaran pembangunan	3,4
6. Mengurangi dana bagi hasil pemerintah daerah	8,1
7. Peningkatan pemasukan bukan pajak	1,5
8. Obligasi pemerintah baru	2,9
TOTAL (sesuai dengan penambahan defisit anggaran)	34,3

Sumber: Departemen Keuangan.

Asumsi yang mendasari revisi anggaran pemerintah tersebut dianggap masih terlalu optimistis. Selain itu kebijakan yang dijalankan untuk menutup tambahan defisit anggaran tersebut juga tidak mencerminkan kemampuan pemerintah yang sesungguhnya. Kenaikan pemasukan dari pajak sulit untuk direalisasikan terutama dalam situasi ekonomi yang semakin memburuk. Pengurangan subsidi BBM dan listrik juga bukan merupakan pilihan yang tepat dalam situasi politik yang tidak mendukung. Rencana pengurangan dana bagi hasil pemerintah daerah juga akan mendapat tentangan dari pemerintah daerah yang sudah mulai kehilangan kepercayaan pada pemerintah pusat.

PERKEMBANGAN PERBANKAN

Rekapitalisasi

Bank Indonesia telah menyelesaikan program rekapitalisasi perbankan dengan menempatkan Rp. 430,4 triliun dalam bentuk obligasi pemerintah pada bank-bank yang direkapitalisasi. Diharapkan obligasi tersebut dapat menjadi sumber pendanaan bagi bank-bank tersebut, baik dengan cara menjualnya di pasar sekunder atau menjadikan obligasi tersebut sebagai jaminan dalam aktivitas selanjutnya.

Pada kenyataannya, penjualan obligasi tersebut hampir tidak dimungkinkan. Belum terdapatnya pasar sekunder yang cukup baik bagi perdagangan obligasi merupakan salah satu masalah yang timbul. Nilainya pun semakin terdepresiasi, jatuh di bawah harga nominal karena kurangnya kepercayaan pada pemerintah dan tingginya suku bunga. Hanya 4,5

persen dari nilai obligasi yang diperdagangkan dengan harga yang didiskon, sementara hanya 19 persen yang dijadikan jaminan hingga akhir tahun 2000.

Pemerintah juga mempunyai target untuk melepaskan kepemilikannya pada perbankan nasional di akhir tahun 2004. Tetapi proses pelepasan kepemilikan ini tidak berjalan secara cukup baik untuk mendukung pemulihan sektor perbankan. Sebagai contoh, beberapa saat lalu pemerintah mengumumkan penjualan Bank Niaga. Setelah melalui berbagai tahapan dalam penjualan, diketahui bahwa Bank Niaga sendiri tidak dapat dijual. Suku bunga obligasi pemerintah yang diperoleh Bank Niaga, yang merupakan sumber pemasukan utama, ternyata lebih rendah daripada suku bunga deposito yang dibayarkan. Hal ini menyebabkan Bank Niaga mempunyai risiko yang tinggi.

Walau bagaimanapun pemerintah tetap tidak dapat menunggu lebih lama proses pelepasan kepemilikan pada perbankan nasional untuk mendapatkan harga penjualan yang lebih tinggi. Kepemilikan oleh pemerintah dalam sektor perbankan dapat memicu terjadinya praktek-praktek manajemen yang buruk yang dapat membawa kembali masalah-masalah dalam sektor ini.

Kredit Macet

Tabel 3 memperlihatkan jumlah kredit macet pada bank-bank yang ada di bawah pengawasan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) sampai 21 April 2001. Dari Rp. 271,87 triliun kredit macet yang diambil alih oleh BPPN,

Tabel 3

KREDIT MACET PADA BPPN
(Sampai 21 April 2001)

Kelompok Bank	Rp. trilyun
BBKU	36,13
BBO	26,03
BTO	51,35
Bank dalam rekapitalisasi	12,96
Bank pemerintah	145,40
Total	271,87
Utang yang dibayar	3,4%
Utang yang terjual	2,7%
Utang yang direstruktur	30,0%
Utang dalam proses	48,4%
Dalam penyelidikan	15,5%
Total	100,0%

Keterangan: BBKU - Bank Beku Kegiatan Usaha
BBO - Bank Beku Operasi
BTO - Bank Take Over

Sumber: Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Dikutip dari makalah yang disajikan oleh Kunto Wibisono pada *Workshop of Credit Crunch in Indonesia* yang diselenggarakan oleh Bank Indonesia.

hanya 36 persen yang telah dikelola. Dari sejumlah itu hanya 3,4 persen yang berhasil dipulihkan. Secara total, masih ada 64 persen atau Rp. 174 trilyun kredit macet yang masih dalam proses dan dalam penyelidikan. Selain itu BPPN sampai dengan 30 April 2001, telah menyelesaikan 24 persen dari target penjualan aset.

Dalam rangka mempercepat proses restrukturisasi, BPPN telah memberikan potongan antara 25-50 persen untuk utang-utang di bawah Rp. 5 juta bagi para debitor yang berkeinginan menyelesaikan utangnya serta denda sebesar 100 persen bagi yang lain. BPPN juga

mulai memasuki tahap kedua dari *crash program*. Program ini bertujuan untuk menyelesaikan utang para pengusaha kecil dan menengah serta pengusaha eceran dengan memberikan beberapa insentif.

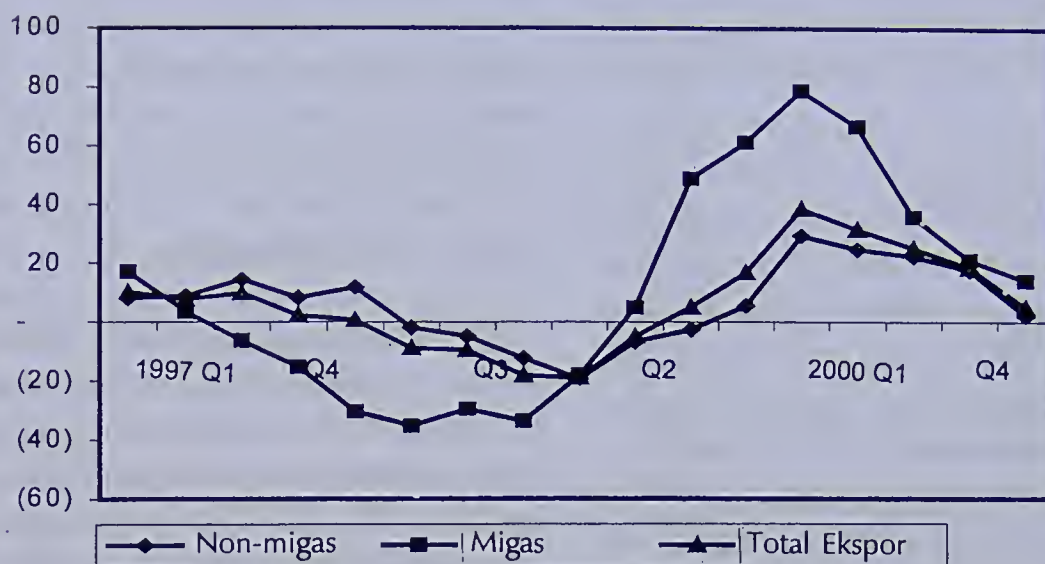
NERACA PEMBAYARAN

Pertumbuhan ekspor yang cukup pesat, serta melemahnya pertumbuhan impor menyebabkan terjadinya surplus pada neraca perdagangan sebesar US\$5,7 milyar dan US\$1,45 milyar pada neraca berjalan untuk triwulan pertama tahun 2001. Nilai ekspor sendiri tumbuh 10,4 persen pada bulan Maret, di mana 74 persen merupakan ekspor komoditas non-migas. Grafik 1 memperlihatkan adanya penurunan pada pertumbuhan ekspor dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu, ketika masih terdapat kapasitas yang belum digunakan di berbagai sektor produksi dan situasi dalam negeri relatif lebih mendukung pemulihan ekonomi. Saat ini, dengan pembentukan modal tetap bruto yang melemah, serta turunnya impor bahan baku menyebabkan perekonomian tidak lagi dapat mendukung peningkatan ekspor.

Secara keseluruhan nilai impor turun 12 persen pada triwulan pertama akibat penurunan 10,5 persen dan 0,2 persen pada bulan Januari dan Februari serta peningkatan sebesar 0,4 persen pada bulan Maret. Impor minyak dan gas meliputi 10 persen dari nilai total dan mengalami penurunan sebesar 8 persen. Sementara impor komoditas non-migas mengalami penurunan 40 persen.

Grafik 1

PERTUMBUHAN EKSPOR INDONESIA



Sumber: BPS, Berita Resmi Statistik, beberapa penerbitan.

Penurunan impor ini disebabkan oleh penurunan permintaan akibat berlanjutnya depresiasi rupiah.

Nilai impor bahan baku dan bahan mentah mengalami penurunan tajam sejak November 2000, terutama bahan baku untuk keperluan industri. Impor bahan baku dan bahan mentah ini merupakan bagian impor terbesar. Impor barang konsumsi di lain pihak juga mengalami penurunan sejak bulan September. Sementara nilai impor barang modal meningkat secara perlahan.

Neraca modal terus mengalami defisit pada triwulan pertama tahun 2001 sebanyak US\$1,9 milyar. Modal pemerintah bersih yang merupakan selisih antara pinjaman luar negeri pemerintah dan pembayaran utang tercatat sebesar US\$3,2 milyar tahun lalu dan US\$18,5 milyar dalam tiga tahun semenjak krisis. Di lain pihak, Indonesia masih mengalami alir-

an keluar modal swasta, baik untuk penanaman modal asing maupun modal jangka pendek, sebesar US\$10 milyar tahun lalu dan US\$33 milyar selama tiga tahun terakhir semenjak krisis.

RANTUAN INTERNASIONAL

Masalah anggaran merupakan prioritas utama bagi IMF dalam memutuskan kelanjutan program pemberian utang. IMF berkeyakinan bahwa pemerintah harus merevisi anggarannya dengan mendapat persetujuan dari IMF terlebih dulu sebelum diajukan kepada DPR. Dalam negosiasi sebelumnya juga telah ditetapkan bahwa program pemberian utang ini dikaitkan dengan empat butir reformasi bidang ekonomi, yaitu amandemen undang-undang Bank Sentral, desentralisasi keuangan negara, perkembangan positif dalam privatisasi aset terutama untuk dua bank di bawah kendali BPPN (BCA dan

Bank Niaga), serta penanganan restrukturisasi utang.

Jika pemerintah tidak bisa mendapatkan bantuan dari IMF akan berimplikasi serius terhadap beberapa perjanjian *reschedule* utang luar negeri dengan Paris Club dan *Consultative Group on Indonesia* (CGI). Di bulan April 2000, pemerintah mencapai kesepakatan dengan Paris Club untuk menunda pembayaran utang sebesar US\$5,6 milyar dalam waktu 20 tahun. Tetapi, sebagai akibat memburuknya hubungan pemerintah dengan IMF, Paris Club menunda negosiasi dengan Indonesia dan meminta pemerintah untuk membayar utang yang jatuh tempo pada bulan Maret 2001 sebesar US\$2,8 milyar. Hal ini hampir tidak mungkin dipenuhi oleh pemerintah.

Hanya saja tercapai juga kesepakatan bilateral antara pemerintah dengan anggota-anggota Paris Club, selain Australia, Kanada dan Perancis, untuk menunda pembicaraan mengenai pembayaran utang hingga pertemuan berikutnya, pertengahan tahun 2001 ini. Paris Club sendiri telah mengindikasikan dua kondisi yang harus dipenuhi untuk menerima penundaan pembayaran utang. Yang pertama adalah persetujuan dan dukungan IMF pada program-program ekonomi pemerintah. Kedua, adalah penghentian niat pemerintah untuk menempatkan US\$500 juta dalam bentuk obligasi yang didukung oleh hasil ekspor gas ke Singapura untuk membiayai defisit anggaran. Agar dapat memperoleh dukungan internasional, pemerintah telah membatalkan niat tersebut.

Hubungan yang buruk antara Indonesia dan IMF juga mempengaruhi prospek pinjaman yang akan diberikan oleh CGI dan bantuan Bank Dunia. CGI telah jelas-jelas menyatakan bahwa pinjaman berikutnya akan dikaitkan dengan perkembangan hubungan IMF dengan pemerintah serta beberapa permasalahan pembangunan seperti program pengurangan kemiskinan dan program manajemen kehutanan yang tepat.

Bank Dunia juga telah merevisi pemberian pinjamannya pada Indonesia dari US\$1,3 milyar per tahun menjadi US\$400 juta per tahun. Selain itu, Bank Dunia juga telah menghentikan pinjamannya sebesar US\$300 juta dalam rangka tahap kedua program Jaring Pengaman Sosial (JPS). Menurut mereka, program ini sudah tidak lagi efektif dan pemerintah sudah tidak mampu memenuhi beberapa hal yang disyaratkan dalam pemberian pinjaman. Tetapi pemerintah berdalih bahwa penghentian pinjaman ini merupakan salah satu cara untuk memperoleh bantuan dalam bentuk tunai daripada berbentuk bantuan proyek.

PENUTUP

Pemulihan ekonomi Indonesia hingga triwulan pertama tahun 2001 masih menunjukkan kondisi yang belum pasti. Memanasnya stabilitas politik dan beberapa masalah fundamental ekonomi yang belum terselesaikan membuat indikator-indikator ekonomi makro cenderung melemah. Hal ini membawa implikasi yang cukup berat bagi kelangsungan proses pemulihan ekonomi.

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Proses Menuju SI MPR dan Masalah Ketatanegaraan RI

M. Sudibjo

PENDAHULUAN

SETIDAKNYA ada dua masalah menonjol yang terjadi pada pertengahan tahun 2001 ini. *Pertama*, berlanjutan konflik antara elite politik; dan *kedua* masalah ketatanegaraan yang muncul di balik konflik tersebut.

Konflik antara elite politik yang terfokus pada perebutan kekuasaan sekarang ini mencapai titik kulminasi, dengan diselenggarakannya SI MPR tanggal 21-26 Juli 2001, dengan agenda utama meminta pertanggungjawaban Presiden. Sementara itu, Presiden Abdurrahman Wahid memperlakukan dekrit sebagai perlawanan politik terakhir menghadapi lawan politiknya, terutama di DPR dan MPR. Presiden Abdurrahman Wahid tidak mampu melawan tekanan politik tersebut, dan diberhentikan sebagai Presiden lewat SI MPR itu.

Perseteruan elite politik ini telah membawa serta permasalahan di sekitar ketatanegaraan RI. Usaha penyempurnaan UUD 1945 telah menimbulkan masalah di sekitar konstitusi negara RI itu, baik mengenai substansinya, seperti sistem pemerintahan, wewenang dan hubungan antara lembaga-lembaga negara, ter-

utama antara lembaga eksekutif dan legislatif, hubungan antara agama dan negara, maupun siapa yang berwenang melakukan perubahan dan cara perubahan (penyempurnaan) atas UUD 1945 itu. Hal ini terjadi karena adanya kelompok kepentingan yang memanfaatkan sifat UUD 1945 yang singkat, supel dan sementara. Sifat UUD 1945 yang demikian itu menimbulkan multi-interpretasi, yang sangat mungkin bersifat sangat subjektif, hanya sesuai dengan kepentingan atau menguntungkan pihak tertentu.

KONFLIK ELITE POLITIK

Sedianya SI MPR akan diselenggarakan tanggal 1-7 Agustus 2001, tetapi atas desakan beberapa fraksi, seperti F-PDIP, F-PG, F-PPP, F-Reformasi, dan F-PBB, SI MPR dipercepat menjadi tanggal 21-26 Juli 2001, karena hari-hari menjelang diselenggarakannya SI MPR Presiden Abdurrahman Wahid masih mengambil langkah-langkah berbahaya dan melanggar haluan negara. Pelantikan Komjen Pol. Chairuddin Ismail sebagai pemangku jabatan sementara Kapolri pada tanggal 20 Juli 2001 menjadi *casus belli*-nya.

Langkah MPR menggelar Sidang Isti-mewa ini dibalas oleh Presiden dengan memberlakukan Dekrit, tanggal 23 Juli dini hari, dengan isi: (1) membekukan MPR-RI dan DPR-RI; (2) mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat dan mengambil tindakan serta menyusun badan yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemilihan umum dalam waktu satu tahun; (3) menyelamatkan gerakan reformasi total dari hambatan unsur-unsur Orde Baru, dengan membekukan Partai Golkar sambil menunggu keputusan MA.¹

Tetapi dekrit ini ditolak oleh MPR melalui *voting*, karena dinilai justru melang-gar haluan negara. Demikian pula fatwa MA menegaskan, dekrit itu tidak konstitusional dalam artian: (1) berdasarkan Pen-jelasan UUD 1945 angka VII, ".....kedu-dukan DPR adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden". Oleh ka-renanya Presiden tidak dapat membeku-kan DPR, apalagi membekukan MPR-RI; (2) pembentukan badan guna menyeleng-garkan pemilu dalam waktu satu tahun adalah kewenangan MPR. Ini didasarkan pada Tap MPR No. XIV/MPR/1998 ten-tang Perubahan dan Tambahan atas Tap MPR No. III/MPR/1998 tentang Pemilih-an Umum; dan (3) pembekuan Partai Gol-kar oleh Presiden itu mencampuri kewe-nangan Badan Peradilan. Tindakan Presi-den itu bertentangan dengan UU No. 2/1999 tentang Partai Politik.²

¹ *Koran Tempo*, 24 Juli 2001. Diberitakan bahwa para kiai meminta Presiden mengeluarkan dekrit, sebaliknya TNI/Polri minta Presiden jangan menge-luarkan dekrit.

² *Koran Tempo*, 24 Juli 2001. Menurut Wakil Ketua MA, M. Taufiq, fatwa MA tentang dekrit itu telah disiapkan sebulan yang lalu. Persiapan itu dila-

Sampai di sinilah perlawanan politik terakhir Gus Dur sebagai Presiden. Beliau diberhentikan melalui SI MPR. Dekrit itu sendiri merupakan tindakan yang kontro-versial karena di samping tidak ada da-sar konstitusinya, juga tidak efektif sama sekali karena tidak mendapat dukungan terbesar dari kekuatan-kekuatan politik yang ada, termasuk TNI dan Polri. Ini berbeda dengan Dekrit 5 Juli 1959 yang selain men-dapat dukungan dari TNI, juga mendapat dukungan dari parpol-parpol.

Secara konstitusional pemberhentian Presiden oleh MPR dapat dibenarkan, ka-rena sesuai dengan UUD 1945 dan Tap MPR. MPR-lah yang memilih, mengangkat dan memberhentikan Presiden, bukan se-balikinya Presiden yang membekukan MPR. Presiden tidak *neben*, akan tetapi *unter-geordnet* kepada Majelis. Ini berbeda de-ngan UUDS tahun 1950, yang menegas-kan bahwa Presiden berhak membubarkan DPR, apabila DPR tidak mencerminkan kemauan rakyat lagi. Hal ini merupakan konsekuensi dari ketentuan bahwa DPR dapat menjatuhkan³ pemerintah; jadi un-tuk keseimbangan. Tetapi secara politis, tindakan memberhentikan Gus Dur seba-gai Presiden itu dapat diperdebatkan.

Bila isi dekrit itu dikaitkan dengan per-nyataan penasihat hukum Presiden Ab-durrahman Wahid, Prof. Harun Al-Rasyid, bahwa Presiden berwenang melakukan

kukan setelah melihat gelagat Presiden Abdurrah-man Wahid serius untuk mengeluarkan dekrit itu.

³ Lihat Supomo (1954: 101). Pasal 84 UUDS ta-hun 1950 menyatakan, bahwa Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Kepu-tusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari.

apa saja, termasuk membubarkan parlemen atau tindakan lain yang melanggar UUD sekalipun, demi untuk menyelamatkan negara,⁴ menunjukkan bahwa sinyalemen masyarakat tentang peran pembisik dalam pengambilan kebijakan Presiden sulit dibantah. Persoalannya di sini bukan sejauhmana peran para pembisik, melainkan keakuratan fakta atau informasi yang disampaikan.

SI MPR yang dibalas dengan dekrit ini menggambarkan betapa sengitnya perseteruan Presiden dengan DPR/MPR, karena tidak mampu lagi mencari kompromi politik berdasarkan *win-win solution*. Keduanya justru saling menuduh melakukan tindakan yang tidak konstitusional. Pemberlakuan dekrit yang dipicu oleh pernyataan Ketua MPR, bahwa sebentar lagi akan ada pemimpin nasional yang baru, serta ketidaksediaan Presiden untuk hadir memberikan pertanggungjawaban di SI MPR, justru mempercepat proses pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid. Di samping karena kuatnya keinginan untuk memberhentikan Presiden, secara teknis percepatan itu dimungkinkan karena tidak ada lagi pertanggungjawaban Presiden yang harus ditanggapi oleh fraksi-fraksi.

Diawali dengan penolakan Presiden atas Memorandum I dan II DPR, SI MPR itu diselenggarakan. Tetapi justru di sini letak persoalannya, yakni perbedaan pendapat antara Presiden dan DPR. Menurut Memorandum I, Presiden sungguh melanggar haluan negara, karena: (1)

melanggar Pasal 9 UUD 1945 tentang Sumpah Jabatan; dan (2) melanggar Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Sebaliknya Presiden menolak isi Memorandum I itu karena menurut hematnya tidak memenuhi alasan konstitusional, dan tidak terbukti bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara.⁵ Tetapi keluarnya Memorandum II menunjukkan bahwa jawaban Presiden itu tidak mendapat respons dari DPR, justru dorongan kuat untuk menyampaikan Memorandum II telah terlihat ketika Presiden menyampaikan jawaban Memorandum I. FPG, FPP, FPBB, FR, dan

⁵ Baca "Jawaban Presiden atas Memorandum DPR" yang diberitakan koran-koran tanggal 29 Maret 2001, termasuk *Kompas* dan *Media Indonesia*. Dalam jawabannya di Sidang Paripurna DPR tanggal 28 Maret 2001, Presiden Abdurrahman Wahid mengatakan antara lain **tidak menerima** isi Memorandum I karena menurut hematnya tidak memenuhi alasan konstitusional sebagai berikut; (1) tindak lanjut dari penerimaan atas laporan Pansus DPR adalah tidak proporsional dan bertentangan dengan Tap MPR No. III/MPR/1978, sebab Pansus sendiri di dalam laporannya hanya menyebutkan bahwa: (a) Dalam kasus dana Yanatera Bulog "Patut Diduga Bahwa Presiden Abdurrahman Wahid Berperan dalam Pencairan dan Penggunaan Dana Yanatera Bulog"; (b) Dalam kasus dana bantuan Sultan Brunei, adanya inkonsistensi Pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid tentang masalah Bantuan Sultan Brunei Darussalam, menunjukkan bahwa Presiden telah menyampaikan keterangan yang tidak sebenarnya kepada masyarakat; (2) Laporan Pansus itu sendiri dipandang kurang objektif serta tidak mengakomodasi semua keterangan yang meringankan Presiden. Padahal sekiranya laporan Pansus itu pun dianggap benar seluruhnya maka sesungguhnya tidak ada alasan yang cukup untuk dikeluarkannya Memorandum. Sebab untuk mengeluarkan sebuah Memorandum harus didasari adanya fakta "sungguh melanggar haluan negara". Sedangkan hal demikian tidaklah terjadi.

⁴ Baca pernyataan Prof. Harun Al-Rasyid di harian *Pelita*, 14 Mei 2001.

FDU telah begitu kencang mendesak perlunya Memorandum II.⁶

Sebelumnya, Presiden telah pula melakukan langkah-langkah politik untuk menghadapi lawan-lawan politiknya, seperti mengeluarkan maklumat 28 Mei 2001, dan memerintahkan Jaksa Agung Baharuddin Lopa untuk memeriksa Ketua Umum DPP Golkar Akbar Tandjung dan Ketua F-PDIP Arifin Panigoro. Tetapi secara internal langkah Presiden itu justru memperlemah posisinya, karena beberapa kebijakannya itu justru menjadi bumerang. Niatnya untuk memberlakukan dekrit justru ditentang sendiri oleh Panitia Tujuh yang dibentuknya untuk mencari jalan menuju kompromi politik yang didasarkan atas *win-win solution*, maupun oleh pimpinan TNI dan Polri, yang berakhir dengan diberhentikanannya Menko Polsoskam S.B. Yudhoyono dan beberapa Menteri, serta menonaktifkan Kapolri Surojo Bimantoro, dan mengangkat Komjen Chairuddin Ismail sebagai Wakapolri.

Langkah menonaktifkan Kapolri dan mengangkat Wakapolri dapat dilihat sebagai keberanian Presiden, namun di sisi lain justru mengurangi kekuatannya karena menambah lawan-lawan politiknya. Jus-

⁶ *Suara Karya*, 28 Maret 2001. Baca pula Nasution (2001). Dalam tulisannya itu, Adnan Buyung Nasution mengutip pendapat Prof. Harun Al-Rasyid, yang mengatakan antara lain bahwa pergantian Presiden melalui proses memorandum adalah haram. Mengacu pada pasal 8 UUD 1945, hanya ada tiga jalan untuk mengganti Kepala Negara, yakni jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat menjalankan kewajibannya. Oleh karena itu, upaya penggantian Presiden melalui tahap Memorandum I dan II DPR, serta SI MPR adalah tidak konstitusional.

tru langkah ini dianggap sebagai pelanggaran atas Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, khususnya Pasal 7 ayat (3),⁷ dan Keppres No. 54/2001 yang meniadakan posisi Wakapolri dalam struktur jabatan di kepolisian.

Selain itu, Presiden juga minta beberapa Menteri melakukan pembicaraan dengan beberapa pimpinan parpol untuk melakukan *sharing of power*. Akan tetapi langkah ini kurang mendapat respons dari pimpinan parpol. Di samping telah terlambat, kebijakan mengganti atau memberhentikan Menteri secara berulang kali nampaknya menjadi faktor ketidakpercayaan parpol kepada Presiden. Sementara itu rekomendasi Panitia Tujuh agar dilakukan pelimpahan wewenang kepada Wapres juga ditolak oleh Presiden⁸ dengan alasan melanggar UUD 1945.

Desakan untuk membubarkan Partai Golkar, dan diangkatnya perbedaan sikap antara Rachmawati dan Megawati, menimbulkan dugaan apakah ini juga merupakan strategi Presiden untuk menghambat SI MPR. Kita tidak tahu persis. Tetapi mengingat jumlah suara dua partai ini (sebagai pemenang dan *runner-up* Pemilu 1999) serta kuatnya keinginan pimpinan dua partai ini atas terselenggaranya SI MPR, dugaan itu ada benarnya.

⁷ Pasal 7 ayat (3) Tap MPR No. VII/MPR/2001 menegaskan, "Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

⁸ Baca Tajuk Rencana harian *Pelita*, 14 Mei 2001.

Meskipun secara politis masih dapat diperdebatkan, tetapi secara yuridis formal ada alasan bagi DPR untuk minta MPR menyelenggarakan SI guna minta pertanggungjawaban Presiden. Dalam arti, dasar dan prosedurnya telah sesuai dengan UUD 1945,⁹ dan Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar-Lembaga-lembaga Tinggi Negara, khususnya Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 7.¹⁰

⁹ Lihat Penjelasan UUD 1945 bagian Sistem Pemerintahan Negara, angka VII, tentang "Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas" khususnya yang menjelaskan tentang "Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat", menyatakan, "Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali itu anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden".

¹⁰ Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, Pasal 5 ayat (2) menyatakan antara lain bahwa "Presiden wajib memberikan pertanggungjawaban di hadapan Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis". Sedang Pasal 7 dari Tap itu menyatakan sebagai berikut:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat yang seluruh anggotanya adalah anggota Majelis berkewajiban senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dalam rangka pelaksanaan Haluan Negara;
- (2) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menganggap Presiden sungguh melanggar Haluan Negara, maka Dewan Perwakilan Rak-

Sesuai dengan UUD 1945, sebagaimana tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, bagian Sistem Pemerintahan Negara, khususnya yang menjelaskan tentang "Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat", ditegaskan bahwa bila DPR menganggap Presiden sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka MPR dapat diundang agar menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. DPR memang tidak menyelenggarakan Sidang Istimewa, dan DPR juga tidak dapat menjatuhkan Presiden. Tetapi DPR dapat mengundang MPR agar mengadakan SI untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Yang mempunyai wewenang memberhentikan Presiden adalah MPR.¹¹ Di sinilah letak kedudukan DPR yang kuat, karena anggota DPR juga sebagai anggota MPR.

Tetapi di sini timbul pertanyaan, apakah yang menjadi tolok ukur (kriteria) dari

yat menyampaikan Memorandum untuk mengingatkan Presiden;

- (3) Apabila dalam waktu tiga bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana tersebut dalam ayat (2) pasal ini, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan Memorandum yang kedua;
- (4) Apabila dalam waktu satu bulan memorandum yang kedua tersebut pada ayat (3) pasal ini tidak diindahkan oleh Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

¹¹ Pasal 4 Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar-Lembaga-lembaga Tinggi Negara menegaskan, "Majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya, karena: (a) Atas permintaan sendiri; (b) Berhalangan tetap; dan (c) Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.

"sungguh melanggar haluan negara" itu? Di sini terjadi permasalahan yang serius, apa kriteria dan buktinya. Apakah kata-kata "Patut diduga bahwa Presiden Abdurrahman Wahid berperan dalam pencairan dan penggunaan dana Yanatera Bulog" dapat dijadikan kriteria atau bukti bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara. Sementara itu, Presiden juga mempunyai argumentasi yang kuat bahwa DPR-lah yang melanggar konstitusi. Permasalahannya menjadi berkembang, badan mana yang berwenang menyelesaikan konflik konstitusional, misalnya antara Presiden dan DPR itu. Di Indonesia, hal ini belum diatur, termasuk prosedurnya. Demikian juga bila dibutuhkan, bukti-bukti awal yang menunjukkan keterlibatan Presiden atas kasus itu juga belum pernah diungkapkan oleh DPR. Kata-kata "patut diduga" memberikan indikasi bahwa DPR tidak mempunyai fakta yang akurat untuk mengungkap kasus itu. Sulit untuk menyatakan mana yang benar dan mana yang salah dalam pertikaian ini.

Terselenggaranya SI MPR adalah bukti kecilnya dukungan politik kepada Presiden, dan kegagalannya mencari kompromi politik. Perlawanan politik Presiden menghadapi DPR adalah berat, karena realitas di lapangan menunjukkan, sebagian besar fraksi DPR tidak mendukungnya, hanya PKB dan PDKB yang memihaknya. Demikian pula media massa, sulit "dikendalikan", tidak seperti zaman pemerintahan Soeharto, apalagi Departemen Penerangan sudah dibubarkan. Dari sikap beberapa pimpinan TNI dan Polri, memberikan indikasi bahwa TNI dan Polri telah melakukan perubahan sikap, tidak lagi seperti zaman pemerintahan Soeharto.

Oleh karena itu, unjuk kekuatan oleh massa pendukungnya, termasuk pembentukan pasukan berani mati untuk Gus Dur, adalah langkah yang sulit dihindarkan. Hanya karena kegigihan, kecerdikan, dan "kenekatannya", serta ketidaksolidan partai-partai, Presiden Abdurrahman Wahid dapat cukup lama bertahan menghadapi lawan-lawan politiknya.¹²

Usul diselenggarakannya SI MPR telah melalui prosedur yang ditetapkan oleh Tap MPR No. III/MPR/1978, khususnya Pasal 7. Karena dalam waktu tiga bulan, Presiden tidak mengindahkan Memorandum I DPR, maka DPR menyampaikan Memorandum II. Menurut penilaian sebagian anggota DPR, yang tergambar dalam pemandangan umum fraksi-fraksi MPR tanggal 30 Mei 2001,¹³ Presiden juga tidak mengindahkan peringatan DPR yang tercantum dalam Memorandum II DPR. Atas dasar inilah maka DPR minta agar MPR menyelenggarakan persidangan istimewa untuk minta pertanggungjawaban Presiden.

Tetapi sebenarnya di sinilah muncul persoalan besar. Apa yang harus diindahkan oleh Presiden itu tidak jelas. Apalagi Presiden merasa tidak melanggar haluan negara, dan DPR sendiri juga tidak menunjukkan di manakah kinerja Presiden yang tidak baik, sehingga Presiden merasa

¹² Baca Tajuk Rencana harian *Kompas*, 25 Juni 2001.

¹³ Pada Sidang Paripurna DPR-RI, tanggal 30 Mei 2001, tujuh fraksi yakni F-PDIP, F-PG, F-PPP, F-Reformasi, F-PBB, F-DU, dan F-KKI setuju untuk minta MPR menyelenggarakan SI MPR. Dua fraksi, yakni F-PKB, dan F-PDKB menolak. Sedangkan F-TNI/Polri abstain, tetapi menyatakan menghormati keputusan sidang.

tidak perlu melakukan perubahan atas kinerjajanya.

Terlepas dari sikap pro dan kontra, penyampaian Memorandum DPR itu merupakan pertanda, bahwa Presiden Abdurrahman Wahid tidak dipercayai lagi oleh sebagian besar pemilihnya, yakni para anggota MPR. Ini terbukti dalam pemandangan umum fraksi-fraksi dalam Sidang Paripurna DPR-RI tanggal 30 Mei, dengan hasil: tujuh fraksi setuju, dua fraksi menolak, dan satu fraksi abstain untuk diselenggarakannya SI MPR. SI MPR dipilih untuk menyelesaikan konflik politik, karena ini yang konstitusional, dan sangat lebih baik daripada cara pemaksaan apalagi kekerasan.

Penolakan beberapa pimpinan TNI dan Polri mengenai rencana dekrit juga menjadi pertanda ketidakpatuhan pimpinan TNI dan Polri kepada Presiden.¹⁴ Sikap Polri dan TNI yang demikian itu berpengaruh atas sikap tegas aparat Polri dan TNI terhadap penanganan massa pengikut Presiden di tingkat *grass-roots* yang mungkin akan mencoba mengganggu SI MPR.

Konflik antara elite politik ini selain menjadi salah satu faktor yang mempe-

¹⁴ Penolakan Kapolri Jenderal Pol. Surojo Bimantoro untuk mengundurkan diri mendapat dukungan beberapa pimpinan teras Polri seperti Wakapolri Komjen Pol. Panji Asmasubrata, dan sembilan Kapolda, yakni Kapolda Metro Jaya, Irjen Pol. Sofjan Jacobs; Kapolda Sulsel, Irjen Pol. Parto; Kapolda Jabar, Irjen Pol. Syahrudin Pagar Alam; Kapolda Irja, Irjen Pol. Made Mangku Pastika; Kapolda DI Aceh, Brigjen Pol. Chaerul Rasyidi; Kapolda Jatim, Irjen Pol. Sutanto; Kapolda Sumut, Irjen Pol. Hotman Siagian; Kapolda DIY, Brigjen Pol. Saleh Saaf; dan Kapolda NTT, Brigjen Pol. Jacki Uly. Lihat *Media Indonesia*, 2 Juni 2001.

ngaruhi terpuruknya kehidupan ekonomi di dalam negeri, juga menyebabkan tertundanya penanganan agenda reformasi; agenda reformasi menjadi tidak tersentuh. Ini disebabkan oleh sikap elite politik yang lebih memusatkan perhatiannya pada perebutan kekuasaan. Tidak ada tanda-tanda, baik eksekutif maupun legislatif, untuk mengalah demi kelangsungan agenda reformasi. Konflik antara elite politik itu juga berarti tertundanya penyelesaian hukum atas diri mantan Presiden Soeharto dan kroni-kroninya, termasuk Tommy Soeharto.

Menyimak ruwet dan kompleksnya perseteruan itu, penggantian Menteri, mungkin juga penggantian Presiden, atau dipercepatnya pemilu belum menjadi jaminan mempercepat tercapainya stabilitas nasional, justru sebaliknya dapat menjadi sumber konflik baru. Oleh karena itu perubahan dan penyelesaian yang sifatnya sistemik dan mendasar perlu ditempuh.

KOMISI KONSTITUSI DAN PERUBAHAN UUD

Perseteruan elite politik sekarang ini juga mengungkap adanya persoalan mendasar mengenai ketatanegaraan kita. Tidak hanya substansi dari UUD 1945 yang diperdebatkan, tetapi juga cara penyempurnaannya dan siapa yang harus melakukannya, di samping masalah ideologi.

Kekurangjelasan UUD 1945, yang diakui singkat, supel, dan sementara, telah menimbulkan multi-interpretasi tentang sistem pemerintahan negara RI, setidaknya dalam aktualisasinya yang dilakukan oleh lembaga eksekutif dan legislatif. Dikata-

kan bahwa DPR telah menggunakan cara-cara perlementer dalam perseteruan dengan Presiden, sebaliknya Presiden membalasnya dengan mengeluarkan dekrit membubarkan parlemen, yang juga berarti cara-cara parlementer. Pada gilirannya masalah dekrit ini yang menjadi perdebatan, khususnya di antara para pakar politik.

Tentang sistem pemerintahan itu sendiri masih terjadi perbedaan interpretasi. Tetapi bila disimak dari Penjelasan UUD 1945, negara RI tidak menganut sistem Presidensiil murni, apalagi Parlementer, melainkan menganut sistem MPR (Silalahi, 2001a).

Dalam hubungan ini juga terkait masalah hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif, termasuk kewenangan-kewenangannya. Tampak keinginan kuat dari lembaga legislatif untuk menyejajarkan diri dan melepaskan diri dari dominasi eksekutif. Dalam masalah ini juga terkait usul tentang: (a) posisi MPR dan keanggotaannya dalam perwakilan dua kamar; (b) pemilihan Presiden langsung oleh rakyat; dan (c) syarat-syarat calon Presiden.

Usul pelimpahan wewenang, termasuk dari Presiden kepada Wakil Presiden untuk membantu mengatasi krisis politik, juga terangkat ke permukaan. Terjadi sikap pro dan kontra mengenai pelimpahan wewenang itu. Dikatakan bahwa hal itu tidak ada dasar hukumnya, karena tidak tercantum maupun diatur dalam UUD 1945, Tap MPR, atau peraturan perundangan lainnya. Tetapi di dalam praktek kenegaraan pelimpahan wewenang dengan beberapa macam variasi telah terjadi (Silalahi, 2001b).

Sementara itu, penyempurnaan UUD 1945 melalui amandemen yang telah dilakukan oleh MPR belum dapat menyelesaikan perbedaan yang ada. Justru sebaliknya telah menimbulkan permasalahan baru, seperti tentang hubungan DPR dengan Presiden, khususnya dalam pengangkatan pimpinan TNI dan Polri. Dominasi Presiden dalam kehidupan kenegaraan pada zaman rezim Soeharto justru merupakan faktor yang sangat kuat bagi DPR untuk melepaskan diri dari dominasi Presiden. Demikian juga halnya dengan MPR. Persoalannya sekarang adalah sejauh mana batas-batas wewenang DPR dan MPR itu.¹⁵

Di samping itu, Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang diadakan untuk mengganti Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 (karena dinilai telah menimbulkan kerancuan sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan¹⁶). Tap tersebut juga belum bisa mengakhiri kerancuan dalam penjabaran konstitusi, justru sebaliknya telah juga menimbulkan persoalan baru, atau setidaknya pelanggaran tetap terjadi.

Persoalan lain yang kini juga hangat dibicarakan adalah tentang siapa yang berwenang mengubah UUD. Bila kita

¹⁵ UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, khususnya tentang kedudukan DPR sebagai "mitra" pemerintah, telah menimbulkan pertanyaan tentang apa yang dimaksud dengan mitra itu.

¹⁶ Baca Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, bagian Menimbang, nomor c.

berpulang pada UUD 1945 maka MPR-lah yang berwenang untuk mengubah UUD. Tetapi mengingat penting dan mendasarnya UUD, maka sementara kalangan politisi dan ahli hukum ketatanegaraan berpendapat perlunya dibentuk semacam Komisi Konstitusi, suatu badan independen yang antara lain terdiri dari para ahli hukum ketatanegaraan, untuk melakukan penyempurnaan UUD 1945. Penyempurnaan UUD tidak cukup hanya dilakukan oleh MPR.

Cara mengubah (menyempurnakan) UUD juga dikritisi, mengingat amandemen yang telah dilakukan belum juga menyelesaikan masalah yang ada. Apakah perubahan itu cukup dengan amandemen dan tambal sulam, ataukah dilakukan secara menyeluruh dan mendasar, dengan merombak UUD yang sekarang berlaku. Penyempurnaan UUD secara menyeluruh nampaknya perlu dilakukan, tetapi tidak berarti menghilangkan semua ketentuan lama. Ketentuan lama yang masih sesuai dengan prinsip-prinsip sistem ketatanegaraan baru perlu tetap dipertahankan.

PENUTUP

SI MPR telah berakhir dengan hasil diberhentikannya Gus Dur sebagai Presiden, dan diangkatnya Wakil Presiden Megawati sebagai Presiden sampai 2004. Diharapkan, "kemenangan" Megawati itu akan dibarengi dengan perubahan perilaku politik Megawati agar rakyat semakin percaya padanya, dan terhindar dari permainan politik yang mengganggu usaha pemulihan stabilitas, khusus-

nya dari lembaga legislatif. Perbaikan ekonomi harus menjadi salah satu fokus program pemerintahannya, sekaligus menjadi modal mencapai stabilitas politik nasional.

Kata "kemenangan" dipilih untuk mengingatkan bahwa jauh hari, sejak mulai kampanye Pemilu 1999, muncul pihak-pihak yang sangat berusaha menolak kepemimpinan Megawati dalam pemerintahan, baik karena alasan *gender* maupun keyakinan. Oleh sebab itu penerimaan mereka atas kepemimpinan Megawati sekarang ini, apakah memang karena telah terjadi perubahan sikap secara mendasar ataukah hanya taktik mereka, sambil menanti waktu yang tepat untuk melanjutkan perjuangan itu.

Menurut UUD 1945, perubahan UUD adalah wewenang MPR. Tetapi mengingat penting dan mendasarnya masalah itu, tidak cukup bila penyempurnaan itu hanya dilakukan oleh MPR. Apalagi mengingat kualitas anggota MPR sekarang ini sulit diharapkan mampu melakukan penyempurnaan secara baik. Pembentukan semacam Komisi Konstitusi, yang di antaranya beranggotakan para ahli hukum ketatanegaraan, menjadi sangat penting. Konstitusi bukan hanya tanggung jawab MPR saja, melainkan tanggung jawab seluruh bangsa Indonesia. Oleh sebab itu, ditinjau dari aspek kewajiban setiap warganegara, pembentukan semacam Komisi Konstitusi tidak menyalahi tata peraturan yang ada. Justru bila para ahli hukum ketatanegaraan itu tidak melibatkan diri dalam pembentukan konstitusi itu, selain tidak etis juga menyalahi kewajibannya sebagai warganegara.

Komisi Konstitusi ini bertugas antara lain: (1) menjaring aspirasi rakyat, termasuk dari Perguruan Tinggi, maupun dari lembaga-lembaga negara, baik lembaga tinggi maupun tertinggi negara, parpol maupun organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan maupun LSM; (2) menyusun rancangan UUD secara komprehensif untuk disahkan; (3) menso-sialisasikan rancangan UUD itu kepada rakyat, sekaligus untuk mendapatkan *feedback*, untuk penyempurnaan lebih lanjut.

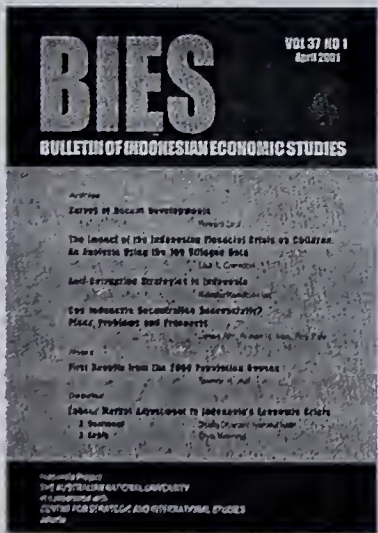
UUD baru sebagai penyempurnaan UUD 1945 harus memuat klausul yang didasarkan pada paradigma yang jelas, sehingga dapat menjadi *filter* terhadap

aspirasi rakyat yang tidak perlu. Kele-mahan UUD 1945 yang singkat dan se-mentara itu adalah menimbulkan multi-interpretasi, sehingga karenanya UUD yang baru nanti harus terhindarkan dari sifat multi-interpretasi.

KEPUSTAKAAN

Nasution, Adnan Buyung. 2001. "Sebuah Landasan yang Tak Tertulis", *Mingguan Tempo*, 27 Mei.

Supomo, R. Prof. Dr. 1954. *Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia: Dengan Sekadar Catatan dan Keterangan di Bawah Tiap-tiap Pasal*. Jakarta: Noor-dhoff-Kolff N.V.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be asccessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership wltin academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three limes a year, in April, August and December and is available in Indonesia from: CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS), Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 70.000,00 per year, Rp 25.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.

Hutan Sebagai Aset Strategis

Raymond Atje, Linda Christanty,
Tubagus Feridhanusetyawan, dan Kurnya Roesad

Hutan merupakan sumber alam utama bagi ekonomi Indonesia. Akan tetapi eksploitasi hutan demi kepentingan ekonomi jangka pendek telah merusak keuntungan sosial dan lingkungan jangka panjang. Pengrusakan hutan secara besar-besaran yang diperparah oleh krisis ekonomi telah mendorong kita untuk memikirkan kembali strategi pembangunan secara keseluruhan yang mengaitkan antara manusia, ekonomi dan pelestarian lingkungan. Secara ringkas tulisan ini juga menyajikan penelitian CSIS yang saat ini tengah dilakukan tentang masalah kehutanan. Topik-topik yang menjadi perhatian adalah: dampak krisis terhadap pembangunan hukum dan kelembagaan dalam sektor kehutanan; analisis kuantitatif dan kualitatif dari dampak krisis terhadap sektor kehutanan, kaitan antara hak pengelolaan dan insentif ekonomi dalam menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan hutan lestari; serta proses desentralisasi dalam manajemen hutan.

PENDAHULUAN

"**H**UTAN sebagai Aset Strategis" merupakan judul dari konferensi yang diadakan di Centre for Strategic and International Studies (CSIS) di Jakarta, tanggal 27 Juni 2001.¹ Konferensi tersebut menghadirkan beragam pihak yang berkepentingan untuk mendiskusikan keadaan terkini sektor kehutanan. Tulisan ini bertujuan untuk memberikan: (1) gambaran mengenai isu-isu tersebut dengan menitikberatkan pada nilai stra-

tegis hutan, baik sebagai aset ekonomi maupun ekologi; (2) identifikasi sejumlah hambatan terhadap proses reformasi di sektor kehutanan; dan (3) penyajian sejumlah temuan awal dari penelitian yang dilakukan oleh CSIS mengenai isu-isu kehutanan.

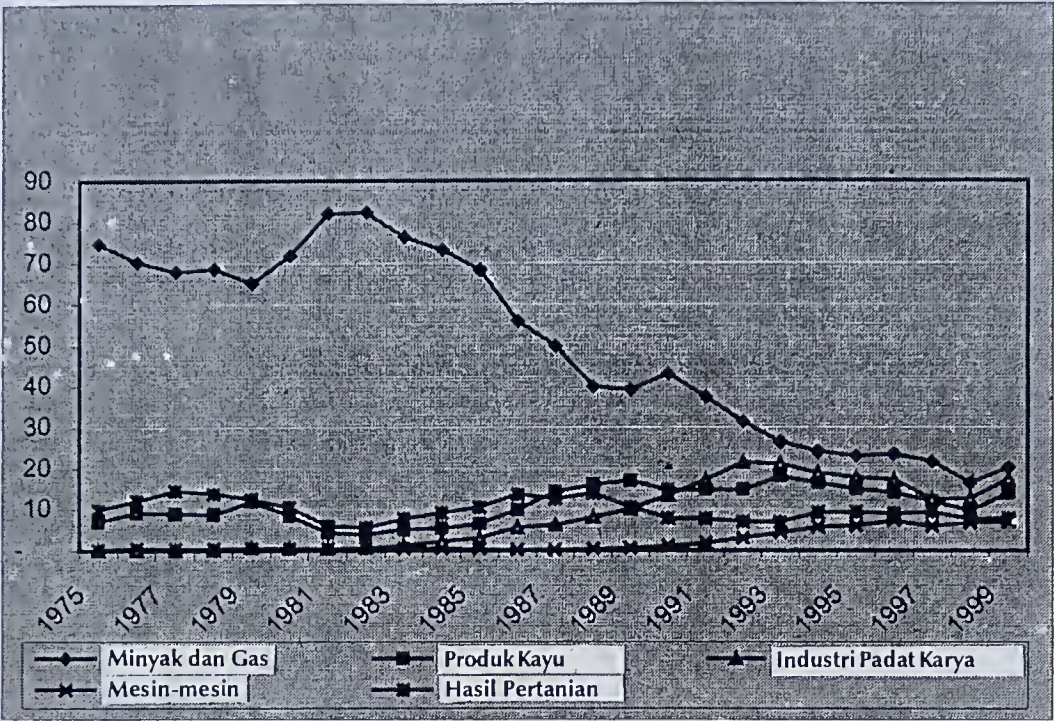
NILAI STRATEGIS HUTAN TERHADAP PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Nilai strategis hutan dapat didefinisikan dalam artian ekonomis: sebagai masukan sumber daya untuk meningkatkan pembangunan ekonomi dan sosial. Dalam artian ini, tidak dapat dipungkiri bahwa hutan menyediakan basis sumber daya yang vital bagi perekonomian In-

¹Konferensi tersebut dan tulisan ini merupakan bagian dari proyek penelitian bersama mengenai "Krisis Ekonomi, Reformasi Ekonomi dan Sektor Kehutanan di Indonesia" antara MacArthur Foundation, USA dan Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, Indonesia.

Gambar 1

PRODUK EKSPOR UTAMA DAN PERAN PRODUK EKSPOR BERBASIS HUTAN

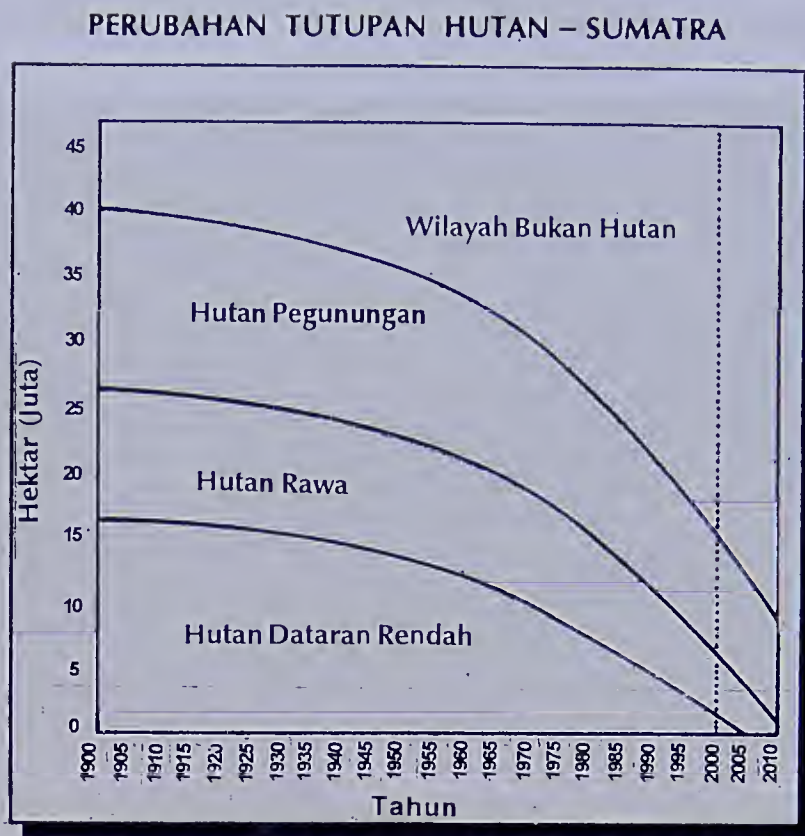


donesia. Sebelum krisis ekonomi terjadi, industri-industri dengan bahan dasar kayu memberikan kontribusi yang signifikan pada Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia. Pada tahun 1997, total keluaran dari aktivitas-aktivitas yang berkaitan dengan kehutanan mencapai jumlah US\$20 milyar atau 10 persen dari PDB (World Bank, 2001). Produk-produk kayu saja -- contohnya kayu lapis, kayu papan, dan kayu gelondong -- mencapai 11 persen dari total ekspor nonmigas atau 4 persen dari PDB. Gambar 1 menunjukkan bahwa produk-produk kayu berada di posisi ketiga di antara komoditas ekspor selama dekade 1990. Efeknya terhadap kesempatan kerja juga signifikan: 800.000 lowongan pekerjaan bergantung pada industri-industri berbasis hutan. Apabila sektor informal juga diikutsertakan ma-

ka tentunya jumlah lowongan pekerjaan akan lebih tinggi lagi. Pendapatan pemerintah dalam bentuk royalti diperkirakan mencapai lebih dari US\$1,1 milyar per tahunnya (World Bank, 2001).

Meski demikian, terdapat tanda-tanda bahwa fungsi ekonomis hutan untuk menjamin masuknya pendapatan tidak dapat dipertahankan untuk jangka panjang. Alasan sederhananya adalah karena tingkat penurunan cadangan hutan yang pesat mengurangi kemampuan regenerasi hutan. Lahan hutan Indonesia menurun pada tingkat yang mengkhawatirkan: perkiraan terkini menunjukkan bahwa antara 1995 dan 1997 terjadi pengurangan luas hutan sebesar 1,8 juta hektar per tahun. Dengan tingkat sedemikian itu, ada kemungkinan kuat bahwa hutan akan berhenti berfungsi

Gambar 2



Sumber: World Bank (2001).

sebagai sumber daya andal dalam waktu dekat ini. Sebagai contoh, hutan dataran rendah kering di Sumatra secara ekonomis akan berhenti berfungsi sebagai hutan produksi pada tahun 2005 (lihat Gambar 2). Secara keseluruhan, luas hutan di negara ini secara kasar diperkirakan sebesar 96 juta ha (World Bank, 2001).²

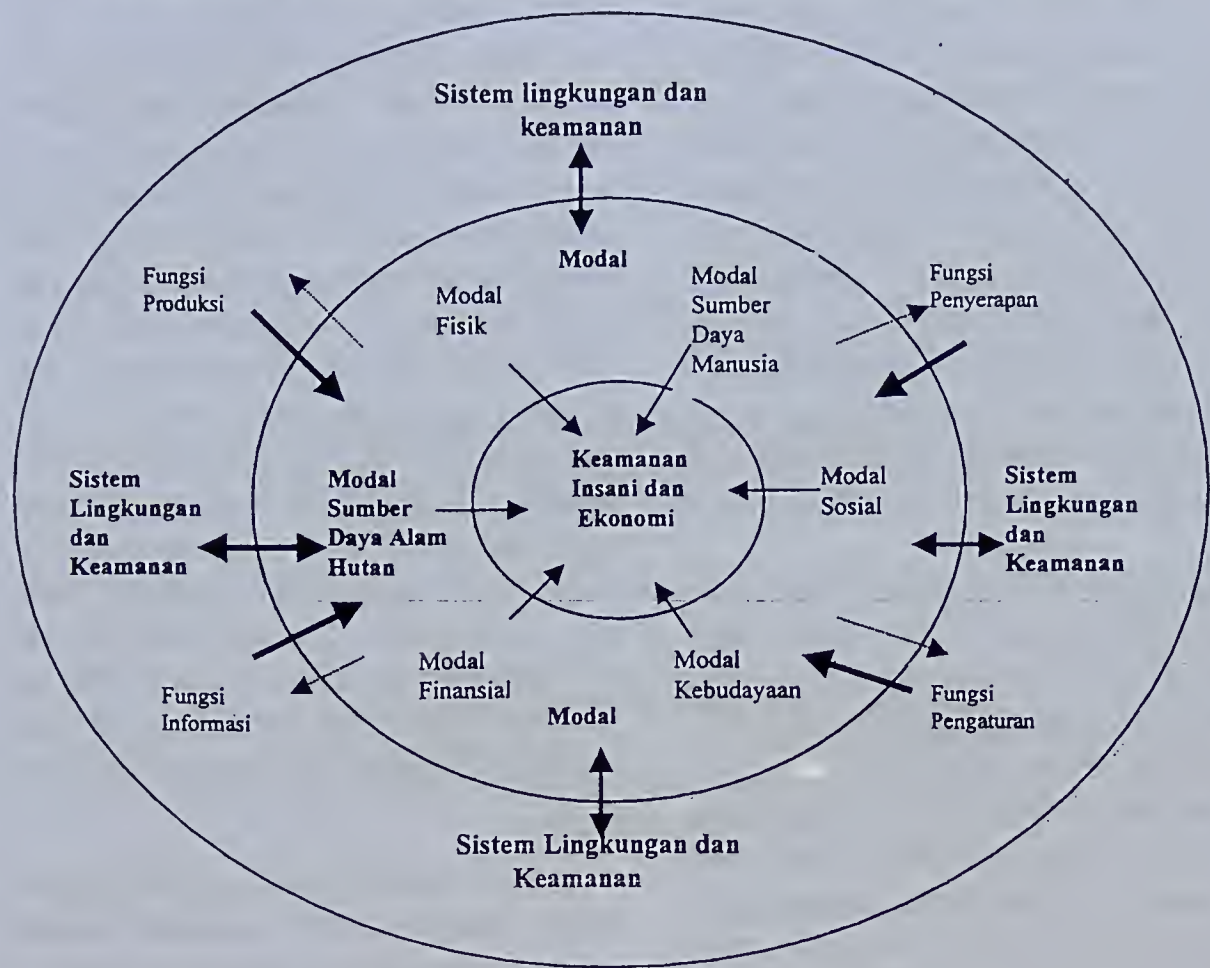
Strategi-strategi pembangunan di masa depan akan menghadapi tantangan untuk menyeimbangkan kebutuhan sistem sosial dan ekonomi akan sumber daya yang terjamin dan kebutuhan sistem ekologi untuk regenerasi. Gambar 3 menunjukkan mekanisme hubungan dan umpan balik antara lingkungan dan ekonomi. Titik fo-

kus dari strategi pembangunan manapun adalah keselamatan dan kesejahteraan manusia. Keamanan manusia dan ekonomi bergantung pada akses terhadap beragam bentuk modal yang disediakan oleh sistem sosioekonomis. Pemanfaatan hutan secara tidak lestari merupakan ancaman yang dapat melenyapkan persediaan modal alamiah, yang pada gilirannya akan merusak berbagai fungsi ekologis dan jasa penting yang disediakan oleh hutan. Ini mencakup fungsi-fungsi produksi seperti misalnya untuk menghasilkan bahan-bahan bukan kayu seperti makanan, pakan ternak, atau obat-obatan; fungsi pengaturan seperti melindungi daerah aliran sungai, persediaan air, menjaga tanah dan mengatur iklim global dengan cara menyerap karbondioksida dari udara; fungsi pengangkut untuk menyediakan lingkungan fisik dan menyerap lim-

²Untuk perkiraan selanjutnya mengenai batas degradasi hutan, lihat Setyarso (2001).

Gambar 3

HUBUNGAN STRATEGIS ANTARA LINGKUNGAN HIDUP DAN EKONOMI



Sumber: Diadaptasi dari Furtado et.al. (2000).

bah; dan fungsi informasi yang mencakup nilai-nilai hakiki, rekreasi, budaya, dan estetika yang dikaitkan orang dengan hutan (Furtado et.al, 2000).

Sejauh ini, keamanan manusia dan ekonomi dapat dipertahankan karena adanya aliran sumber daya dari lingkungan yang sifatnya boleh dikatakan satu arah. Tetapi sebaliknya, tidak terdapat aliran investasi yang memadai dari sistem ekonomi untuk mengamankan kapasitas regenerasi lingkungan, seperti diindikasikan oleh panah-panah patah dalam Gambar 3. Hal ini merusak keamanan lingkungan,

karena polusi dan tingkat degradasi mengganggu kapabilitas hutan untuk mengatur dan menjamin ekosistem yang sehat.

KRISIS, REFORMASI, DAN KEPENTINGAN BEBERAPA PIHAK

Krisis ekonomi di Indonesia yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997 telah membuka pintu menuju reformasi di sektor kehutanan. Reformasi kebijakan yang baru saja dilakukan untuk menuju pemanfaatan hutan yang lebih lestari, mulai dari pendekatan-pendekatan berbasis

pasar hingga solusi-solusi yang bersifat pengaturan. Pendekatan berbasis pasar menitikberatkan pada upaya memperoleh insentif ekonomi. Contohnya, menghilangkan pelarangan ekspor kayu gelondongan, menghilangkan kartel kayu lapis dan menciptakan *ecolabeling* merupakan langkah-langkah ke arah tujuan tersebut. Pendekatan melalui pengaturan berfokus pada isu-isu hak tanah dan hak milik: usaha-usaha terkini cenderung berpihak pada pendekatan-pendekatan manajemen berbasis masyarakat (Christanty and Atje, 2000).

Tetapi reformasi di sektor kehutanan menghadapi sejumlah faktor yang menghambat. *Pertama*, sifat dasar krisis ekonomi Indonesia yang multidimensional tidak memberikan ruang gerak yang memadai bagi para pembuat kebijakan untuk memprioritaskan isu-isu kehutanan. Apa yang pada awalnya adalah krisis keuangan di pertengahan tahun 1997, kini telah menjadi krisis kelembagaan. Berbagai kegagalan untuk menciptakan penadbiran yang baik (*good governance*) di sektor finansial dan sektor usaha di masa pra-krisis, telah membuat Indonesia rentan terhadap arus modal jangka pendek yang tak teratur sifatnya dan terhadap sentimen investor yang negatif. Bersama dengan kegagalan kebijakan ekonomi makro lain selama krisis dan tiadanya struktur hukum yang efisien untuk menangani isu-isu korupsi telah mengakibatkan runtuhnya sektor riil yang kemudian disusul oleh runtuhnya struktur politik era Orde Baru.³

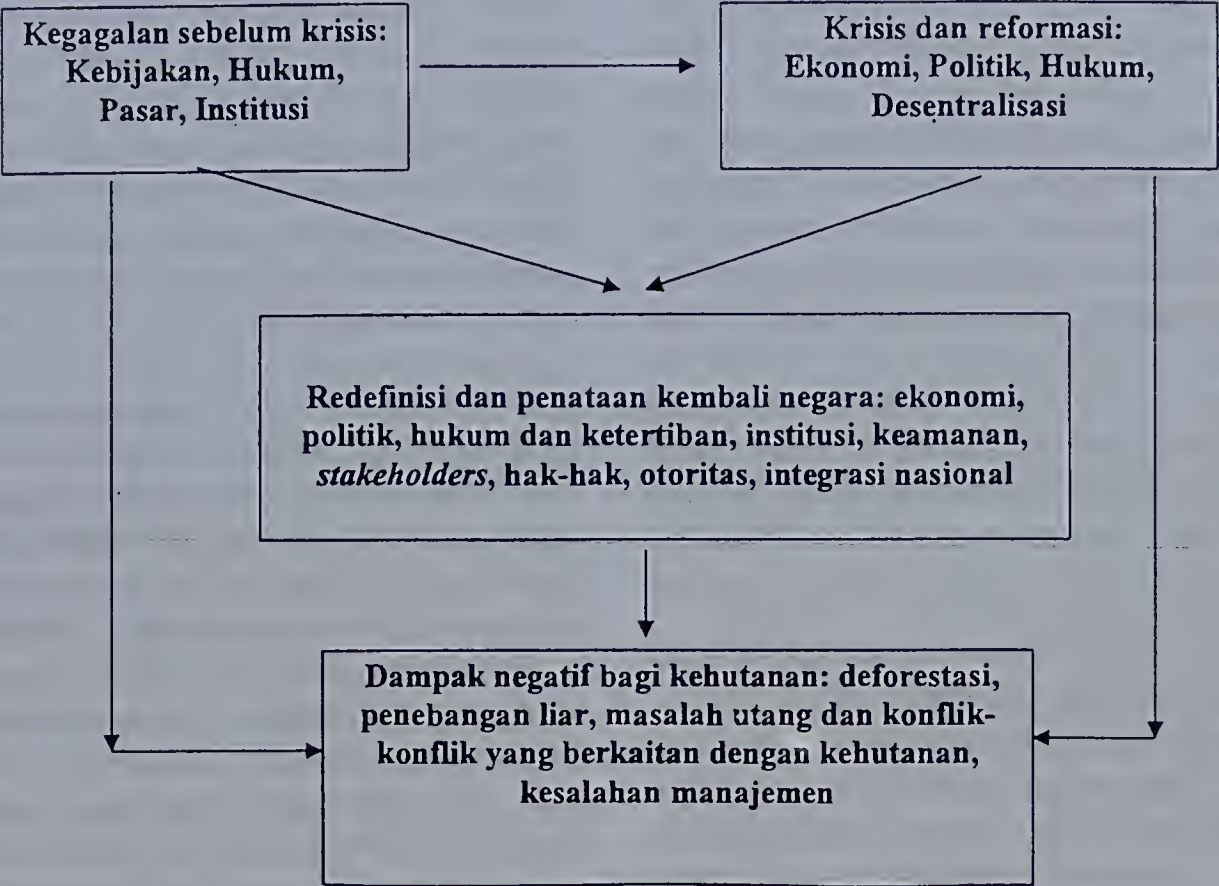
³ Untuk analisis mengenai evolusi krisis di Indonesia dan dampak ekonomi, lihat Hill (1999).

Pada akhirnya, Indonesia menghadapi tugas untuk mendefinisikan dan membangun kembali negara ini. Tetapi kesulitan dalam tugas tersebut terletak pada upaya demokratisasi yang ideal dan agenda-reformasi di bidang ekonomi tanpa adanya lembaga-lembaga yang sesuai. Komplikasi ini, yang muncul dari kegagalan penadbiran sebelum krisis dan proses reformasi yang tidak jelas, tentunya memiliki dampak yang merugikan bagi sektor kehutanan (lihat Gambar 4). Setiap upaya untuk menyelesaikan isu-isu penadbiran di sektor kehutanan tidak dapat dipisahkan dari pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Dengan demikian, pendekatan yang komprehensif untuk menyelesaikan krisis ekonomi dan politik harus lebih dulu dilakukan, sebelum reformasi di sektor kehutanan dapat berjalan.

Kedua, melestarikan keanekaragaman hayati membutuhkan perspektif jangka panjang. Masalahnya adalah keuntungan yang didapat dari melestarikan kekayaan dan jasa ekologi tidak muncul dalam kalkulasi kepentingan bisnis jangka pendek. Dalam kasus hutan tropis, ini berarti periode putaran penebangan dan penanaman kembali pohon lebih mengikuti siklus keuangan jangka pendek daripada siklus hutan alamiah yang lebih panjang (Brown et.al, 1998). Terdapat banyak bukti nyata bahwa hal ini telah terjadi di Indonesia sejak beberapa dekade lalu. Contohnya, konsesi biasanya diberikan hanya untuk jangka waktu 20 tahun. Tetapi ini merupakan penghambat bagi para pemegang konsesi untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan hutan yang lestari. Strategi manajemen jangka pendek

Gambar 4

KRISIS DAN SEKTOR KEHUTANAN: LEBIH DARI SEKADAR URUSAN EKONOMI



juga mendorong seringnya terjadi pembatalan wilayah konsesi dan pelarangan dilakukannya transfer konsesi. Hal ini hanya meningkatkan ketidakjelasan dan menghambat para pemegang konsesi untuk menjaga nilai lahan bagi para pembeli potensial. Kebijakan-kebijakan untuk meningkatkan penanaman pohon juga didorong oleh ekspektasi jangka pendek (Kartodiharjo and Supriono, 2000). Krisis yang tengah terjadi juga meningkatkan tekanan untuk memaksimalkan pendapatan jangka pendek, karena depresiasi rupiah memberikan insentif bagi industri-industri pengeksport barang-barang yang berhubungan dengan kehutanan untuk meningkatkan produksinya.

Ketiga, pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) memiliki pandangan-pandangan yang berbeda mengenai bagaimana memanfaatkan hutan. Terlebih lagi, melaksanakan prinsip-prinsip pengelolaan hutan lestari membebankan biaya dan keuntungan yang berbeda-beda bagi kelompok-kelompok yang berbeda. Apabila ada yang bertanya: seberapa besar hutan yang kita perlukan, maka persepsi-persepsi berbeda mengenai apa yang sebenarnya menentukan tingkat lestari yang tepat akan muncul. Pihak-pihak yang berkepentingan di tingkat global akan memprioritaskan pada fungsi hutan dalam menyediakan sumber daya keanekaragaman hayati bagi dunia. Pemerintah seba-

gai pihak yang berkepentingan di tingkat nasional harus menyeimbangkan tugasnya untuk memaksimalkan keuntungan ekonomi dan sosial dari eksploitasi hutan dengan tanggung jawabnya untuk menjamin standar minimum nasional perlindungan lingkungan/pengelolaan hutan lestari. Pemerintah propinsi dan kabupaten kini lebih tertarik untuk meningkatkan pendapatan bagi kepentingan daerahnya. Masyarakat lokal pada tingkat bawah ingin mengamankan akses mereka ke sumber daya hutan sebagai sumber penghidupan mereka. Terakhir, kepentingan bisnis ingin mendapatkan kebijakan dan hukum yang memberikan mereka lingkungan yang aman bagi investasi mereka.

Pelaksanaan reformasi yang berjalan pelan di sektor kehutanan merupakan, sampai batas yang signifikan, adalah karena kepentingan *stakeholders* di sektor kehutanan ini yang beragam. Sebagai contoh, pelestarian wilayah hutan sebagai suaka alam yang dilindungi dan kebijakan-kebijakan untuk menjadikan proses pengerjaan kayu yang lebih efisien merupakan agenda utama para penyandang dana internasional. Tetapi kepentingan pemerintah dan dunia usaha bisa jadi berbeda dalam hal ini. Kebijakan-kebijakan terdahulu telah memungkinkan industri kayu domestik berkembang dengan cepat. Ini dicapai dengan membatasi ekspor kayu gelondongan dan keringanan pajak untuk membangun industri-industri pengolahan. Kayu gelondongan pada dasarnya disubsidi. Hasilnya adalah pabrik-pabrik kayu lapis dengan kapasitas lebih meningkatkan permintaan akan kayu dan juga mendorong penebangan kayu liar (Brown, 1999). Penebangan kayu jauh

melampaui tingkat kelestarian. Perjanjian antara IMF dan pemerintah mencakup penghapusan pajak ekspor kayu gelondongan. Tetapi pemerintah tetap menuntut surat izin bagi para eksportir kayu gelondongan, yang pada dasarnya menjadi hambatan perdagangan non-tarif (Brown, 1999). Ini menunjukkan masih adanya keengganan pemerintah untuk memprioritaskan penggunaan sumber daya hutan secara efisien.

Di sisi lain, pemerintah mencoba mengakomodasi kepentingan pihak-pihak lokal yang terkait. Di masa lalu, birokrasi negara berkolusi dengan berbagai konglomerat untuk menghasilkan pendapatan dalam sektor kehutanan dengan mengorbankan masyarakat lokal. Upaya-upaya reformasi kini bertujuan untuk memperbaiki ketidakadilan di masa lalu itu dengan mengurangi jumlah wilayah konsesi dan menuntut perusahaan yang ingin memperpanjang konsesi mereka untuk mentransfer 20 persen atau lebih dari saham mereka untuk koperasi (Brown, 1999). Meskipun masih terlihat menarik dari perspektif keadilan, hal ini dapat merusak penggunaan sumber daya lestari yang seefisien dan mungkin juga mengganggu investasi.

Keempat, proses desentralisasi dapat memperkuat perbedaan kepentingan antara pihak-pihak yang berkepentingan. Salah satu pertanyaan kunci adalah apakah pengalihan wewenang dari pusat ke daerah ini akan melemahkan upaya-upaya untuk melindungi lingkungan hidup. Interpretasi yang berlaku mengenai peraturan-peraturan penting – UU No. 22/1999, No. 25/1999 dan PP No. 25/

2000 – menunjukkan bahwa daerah tidak dapat menetapkan standar lingkungan yang lebih rendah daripada standar nasional. Meski demikian, lemahnya penegakan hukum, kurangnya dana bagi jasa-jasa lingkungan dan standar nasional yang belum sempurna, mungkin akan mendorong kabupaten-kabupaten untuk tidak mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan hutan lestari. Dua penelitian mendukung tesis ini. *Pertama*, ada pertanyaan apakah benar ada pemindahan wewenang pengelolaan hutan yang nyata ke daerah. Departemen Kehutanan masih memegang kendali atas dua fungsi kontrol paling penting atas daerah: penentuan wilayah hutan, perubahan status dan fungsi hutan, dan manajemen kawasan konservasi dan kawasan lindung (World Bank, 2001). Lagi pula, usulan kebijakan Departemen Kehutanan – Perumisasi – mencoba menempatkan wilayah-wilayah konsesi hutan yang ada saat ini di bawah kekuasaan negara. Langkah-langkah ini telah menambah kekhawatiran mengenai kesediaan pemerintah pusat untuk menjalin hubungan pusat-daerah yang lebih setara.

Kedua, pembagian pendapatan merupakan isu yang paling penting dalam hubungan pusat-daerah. Neraca pendapatan yang berasal dari sumber daya alam dikumpulkan oleh pusat dalam bentuk pajak (misalnya pajak atas hak milik dan tanah) dan bagian dalam penghasilan di bidang kehutanan, pertambangan, perikanan dan Dana Reboisasi. Semua itu kemudian didistribusikan ke daerah berdasarkan rumusan yang disepakati bersama. Tetapi dana yang berasal dari sumber daya dapat mendorong kabupaten-

kabupaten untuk meningkatkan pendapatan dari eksploitasi sumber daya lokal (World Bank, 2001). Para bupati juga mungkin merasa dipaksa oleh para pemilih mereka untuk melakukan hal tersebut. Misalnya, penerbitan izin penebangan kayu (IPK) oleh sejumlah pemerintah kabupaten untuk meningkatkan pendapatan daerah telah meningkatkan praktek penebangan kayu liar di kawasan hutan lindung (Christanty et.al, 2001).

ISU-ISU KEBIJAKAN DI SEKTOR KEHUTANAN: SUATU PERSPEKTIF PENELITIAN CSIS

Penelitian CSIS yang tengah berlangsung mengenai isu-isu kehutanan memprioritaskan hubungan antara krisis ekonomi, reformasi ekonomi, dan dampaknya terhadap sektor kehutanan. Secara spesifik, penelitian tersebut terdiri atas komponen-komponen berikut ini:

- *Perspektif ekonomimakro dan ekonomimikro*: fokus di sini adalah untuk menilai dampak reformasi dan stabilisasi ekonomimakro terhadap sektor kehutanan; memberikan penilaian kuantitatif mengenai dampak reformasi kebijakan terhadap sektor dan industri-industri berbasis kehutanan dengan menggunakan pendekatan CGE global; dan memberikan penilaian mengenai daya saing industri-industri kayu dan produk kayu.
- *Isu-isu kebijakan dan pengaturan*: sejumlah makalah membahas mengenai pembangunan kelembagaan dan pengaturan di sektor kehutanan. Isu-isu kunci di sini adalah penilaian mengenai dampak proses desentralisasi terhadap pe-

ngelolaan hutan lestari. Hubungan antara rezim hak milik, insentif ekonomi dan pengelolaan hutan lestari; dan hubungan antara kebijakan-kebijakan kehutanan dan pertanian.

- *Survei lapangan*: penelitian di lapangan untuk menilai dampak krisis terhadap petani kecil dan bentangan hutan alam di luar Jawa; mengevaluasi kapasitas kelembagaan regional dan lokal untuk menangani pengelolaan hutan yang terdesentralisasi di Riau dan Kalimantan; dan sebuah penilaian yang akan dilakukan mengenai dampak kebijakan para pemegang konsesi terhadap lingkungan dan masyarakat lokal di wilayah-wilayah tertentu.

TEMUAN-TEMUAN AWAL

Analisis CGE menghasilkan penilaian akan dampak beberapa skenario liberalisasi perdagangan terhadap tingkat kesejahteraan dalam perekonomian Indonesia. Secara umum, liberalisasi menghasilkan peningkatan kesejahteraan besar bagi Indonesia. Kebijakan-kebijakan yang meningkatkan partisipasi suatu negara dalam liberalisasi perdagangan, pengurangan tarif yang progresif dan cakupan sektoral yang lebih luas akan menaikkan lebih jauh peningkatan kesejahteraan tersebut. Liberalisasi perdagangan juga menyebabkan perubahan alokasi sumber daya, yang pada gilirannya akan mempengaruhi pola produksi. Peningkatan keluaran terbesar ditemukan di sektor manufaktur. Sektor-sektor yang terkait dengan kehutanan juga diharapkan akan meningkat secara signifikan: produksi dalam negeri akan meningkat hingga 5,7 persen atau

sekitar US\$144 juta (menurut harga 1995). Industri kayu dan *industry pulp* dan kertas meningkat produksinya, berturut-turut sebesar 7,4 dan 6,4 persen. Perubahan-perubahan dalam produksi terutama disebabkan oleh perubahan-perubahan dalam permintaan (Feridhanu-setyawan, 2000).

Liberalisasi perdagangan diperkirakan akan mengakibatkan peningkatan ekspor Indonesia yang besar di semua sektor, terutama di sektor pertanian, pertambangan dan industri-industri yang berkaitan dengan kehutanan. Meskipun demikian, dalam beberapa rencana liberalisasi seperti ASEAN Free Trade Area (AFTA), meningkatnya perdagangan internasional lebih disebabkan oleh pengalihan perdagangan (*trade diversion*) daripada penciptaan perdagangan (*trade creation*). Ekspor produk-produk yang berkaitan dengan kehutanan juga meningkat 26,3 persen atau sekitar US\$160 juta untuk industri *pulp* dan kertas, sementara ekspor industri kayu berhasil meningkatkan eksponya sebesar 13 persen. Meningkatnya ekspor produk-produk industri yang berkaitan dengan hutan adalah juga karena meningkatnya permintaan dunia. Secara keseluruhan ekspor dan impor produk-produk yang berkaitan dengan hutan akan meningkat besar sekali yakni lebih dari 50 persen (Feridhanu-setyawan, 2000).

Temuan-temuan penelitian mengenai perkembangan kebijakan dan pengaturan di sektor kehutanan mengidentifikasi enam isu utama. Pertama, manajemen konsesi yang efektif bergantung pada faktor-faktor berikut: penyelesaian dan ketersediaan inventarisasi dan pemetaan

sumber daya hutan; proses alokasi konsesi yang transparan; penentuan ukuran konsesi yang optimal berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi dan ekologi; dan penguatan kapasitas pengawasan, pengendalian dan penegakan hukum dari pihak yang berwenang. Kedua, liberalisasi industri-industri domestik yang berhubungan dengan kayu diperlukan untuk mengurangi ketidakefisienan dari industri. Ketiga, skema pendanaan reboisasi tidak mendorong para pemegang konsesi untuk melakukan aktivitas reboisasi, karena kontribusi terhadap pendanaan dianggap hanya sebagai beban/biaya yang memberatkan. Keempat, pengelolaan hutan lestari membutuhkan penerapan *ecolabeling* sebagai instrumen utama untuk menjamin kesesuaian dengan pedoman *International Tropical Timber Organization* (ITTO). Meski demikian, upaya-upaya untuk menetapkan *ecolabeling* masih dihambat oleh kurangnya kesadaran dan pengetahuan para pihak terkait mengenai prinsip-prinsip pengelolaan hutan lestari. Kelima, perlindungan dan pelestarian alam yang efektif membutuhkan langkah-langkah cepat untuk meningkatkan kapasitas pengawasan dan penegakan hukum dari otoritas hutan. Keenam, distribusi keuntungan yang adil dalam permintaan di sektor kehutanan meningkatkan perhatian kepada lahan pengelolaan kehutanan berbasis masyarakat. Hal ini membutuhkan adanya kejelasan mengenai rezim hak milik untuk menyelesaikan berbagai konflik atas tanah. Pertanyaan pokok di sini adalah apakah struktur-struktur kepemilikan yang berbeda dapat hidup berdampingan dalam mengelola wilayah hutan (Christanty and Atje, 2000).

Temuan-temuan awal dari survei di antara para pembuat kebijakan di Riau dan Kalimantan Timur mengenai dampak desentralisasi terhadap pengelolaan hutan regional mengangkat sejumlah isu (Christanty et.al, 2001). Pertama, terdapat konflik yang nyata antara pemerintah pusat dan daerah mengenai isu konsesi skala kecil. Peraturan Pemerintah No. 6/1999 dan Keputusan Menteri Kehutanan No. 310/1999, memperkenalkan izin hak pengusahaan hasil hutan (IHPHH) untuk masyarakat lokal. Pemegang izin tersebut memiliki hak eksklusif untuk menebang pohon dan memanfaatkan produk non-kayu lainnya dari wilayah konsesi skala kecil (hingga 100 hektar). Hal ini menyebabkan diterbitkannya ratusan izin. Sejumlah kabupaten di Kalimantan mengalami pengurangan jumlah hutan secara pesat sejak itu. Menyadari konsekuensi negatif dari IHPHH, Menteri Kehutanan mengeluarkan Keputusan baru (No. 084/2000), yang membatalkan berlakunya Keputusan sebelumnya (No. 310/1999), dan melarang para Bupati menerbitkan IHPHH baru. Tetapi, sejumlah Bupati menolak mematuhi Keputusan baru tersebut, dengan alasan IHPHH dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal yang telah termarginalisasi selama rezim pemerintahan sebelumnya. Terlebih lagi, IHPHH seringkali diterbitkan tanpa adanya perencanaan yang layak: wilayah cakupannya seringkali tumpang-tindih dengan wilayah konsesi yang sah (HPH), yang mengakibatkan terjadinya konflik kepentingan dan gangguan terhadap siklus penebangan yang lestari. Hal ini juga menimbulkan banyak pertanyaan mengenai keabsahan sejumlah izin konsesi ter-

kini yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat (Christanty et.al, 2001).

Kedua, terdapat kebijakan-kebijakan yang saling bertentangan yang diterapkan oleh propinsi dan kabupaten untuk mengelola kawasan hutan yang melintasi sejumlah kabupaten. Meskipun peraturan menyatakan bahwa propinsi memiliki tanggung jawab akan hal tersebut, seringkali pemerintah lokal memiliki persepsi yang berbeda. Contohnya, sebagian dari wilayah Bukit Tigapuluh, yang terletak di Sumatra Barat, diklasifikasikan sebagai wilayah hutan produksi, sementara bagian yang ada di Propinsi Riau dinyatakan sebagai hutan lindung. Sangat sulit untuk menjaga kelestarian hutan lindung, karena para penebang liar dan perusak hutan datang dari wilayah Sumatra Barat (Christanty et.al, 2001).

Ketiga, distribusi keuntungan atau eksternalitas positif antara kabupaten juga merupakan isu kebijakan serius yang belum dapat terselesaikan. Sebuah kabupaten yang terletak di hulu dan hanya memiliki wilayah hutan lindung tidak dapat memperoleh keuntungan secara finansial dibandingkan dengan kabupaten yang terletak di hilir dan memperoleh keuntungan finansial dari pemanfaatan wilayah hutan produksinya. Karena kabupaten hilir memperoleh keuntungan ekologi dari pelestarian hutan di hulu, maka seharusnya ada mekanisme yang memungkinkan kabupaten hilir memberikan kompensasi atau membagi keuntungan finansial kepada kabupaten hulu (Christanty et.al, 2001).

Keempat, konflik atas tanah dan klaim ganda atas kompensasi tanah terus men-

jadi ujian bagi kemampuan pengelolaan penguasa. Sejumlah wilayah konsesi telah diklaim oleh masyarakat lokal sebagai tanah adat mereka. Karena tidak ada mekanisme jelas untuk menyelesaikan konflik tersebut, maka kompensasi biasanya dibayar berdasarkan konsensus antara kedua belah pihak. Meski begitu, seringkali hal tersebut menyebabkan terjadinya klaim yang tumpang-tindih karena terdapat lebih dari satu kelompok yang mengklaim kompensasi untuk wilayah yang sama. Diperlukan adanya pengaturan klaim atas tanah dan penentuan standar kompensasi (Christanty et.al, 2001).

Penelitian lapangan mengenai dampak krisis ekonomi terhadap petani kecil dan perlindungan hutan alam di kepulauan luar dilakukan oleh tim *Center for International Forestry Research* (CIFOR). Temuan-temuan pokok meliputi observasi bahwa mayoritas dari keluarga yang diwawancarai mengalami keadaan yang lebih buruk selama krisis, meskipun faktanya tigaperempat dari keluarga diamati memiliki pendapatan yang berasal dari komoditas ekspor. Pengurangan luas hutan akibat penebangan meningkat sedikit pada tahun pertama krisis dan kemudian meningkat pesat pada tahun kedua krisis. Hutan ditebang semakin banyak guna menanam kayu untuk ekspor dengan sistem menetap (*sedentary system*) dan hanya sedikit guna tanaman makanan dengan sistem ladang berpindah. Terakhir, keluarga-keluarga yang merasa keadaannya memburuk atau membaik selama krisis merupakan keluarga yang cenderung telah melakukan penebangan hutan selama krisis, dan telah menebang

hutan yang lebih luas daripada keluarga yang merasa keadaan hidup mereka tidak mengalami perubahan yang berarti selama krisis. Para penulis dalam studi tersebut berpendapat bahwa para petani membutuhkan bantuan untuk mendiversifikasi sumber pendapatan mereka untuk membantu melindungi mereka dari gejolak ekonomi yang mungkin terjadi di kemudian hari. Terlebih lagi, diperlukan adanya kesadaran yang lebih besar mengenai bagaimana ketidakstabilan ekonomi-makro dapat menimbulkan konsekuensi lingkungan yang tidak diinginkan (Sunderlin, Resosudarmo, Rianto and Angelsen, 2000).

PANDANGAN

Diskusi di atas hanya menyoroti sifat dasar yang kompleks dari masalah-masalah yang ada di sektor kehutanan. Yang diperlukan adalah suatu Rencana Aksi Kehutanan Nasional yang muncul dari dialog terus-menerus antara seluruh pihak yang berkepentingan. Pada saat ini, Departemen Kehutanan telah membuat komitmen untuk melaksanakan reformasi untuk meningkatkan pengelolaan hutan. Komitmen ini berlandaskan 12 butir prioritas, yang dikembangkan dalam dua pertemuan Consultative Group on Indonesia (CGI) tahun 2000 lalu.⁴ Sayangnya, kemajuan pelaksanaan butir-butir tersebut berlangsung lambat bila dibandingkan dengan cepatnya praktek penebangan liar, yang telah meningkat dengan pesat akibat tidak jelasnya peraturan dan aturan-aturan pengelolaan bagi konsesi skala kecil di luar Jawa.

Tantangan sesungguhnya bagi Departemen Kehutanan meliputi perumusan kebijakan-kebijakan kehutanan yang koheren, yang mengatur pembagian yang jelas antara tugas pemerintah pusat, propinsi, dan kabupaten mengenai pihak mana yang seharusnya menentukan kebijakan tertentu. Terlebih lagi, harus ada suatu mekanisme yang menjamin agar semua kebijakan koheren sifatnya, yang artinya kebijakan tersebut konsisten satu sama lain dan sesuai dengan pengelolaan hutan lestari. Satu dari ke-12 isu prioritas yang disusun berdasarkan komitmen CGI adalah bahwa proses desentralisasi harus digunakan sebagai sebuah alat untuk meningkatkan pengelolaan hutan lestari. Meski demikian, Rencana Aksi Kehutanan Nasional hanya dapat diwujudkan apabila didukung oleh kapasitas kelembagaan yang memadai di daerah. Hal ini meliputi pemahaman fungsi-fungsi hutan yang beragam, dan masalah batas ekosistem versus batas administratif. Masalah hak milik atas dan penggunaan lahan harus ditangani dengan menggunakan pendekatan ekosistem di mana masyarakat dipandang sebagai bagian integral dari sistem. Dengan demikian, keterlibatan para pihak yang berkepentingan pada semua tingkatan dibutuhkan untuk menghilangkan kepentingan-kepentingan yang bias atau tetap dari suatu kelompok tertentu. Hubungan antara hak milik, rezim insentif ekonomi dan pengelolaan hutan lestari harus ditelaah dan digunakan sebagai dasar untuk mengembangkan mekanisme bagi penyelesaian konflik, dan standar kompensasi harus dikembangkan berdasarkan pendekatan konsensus/keikutsertaan, tetapi harus tetap sah untuk

⁴ Untuk daftar 12 butir prioritas, lihat Hutabarat (2001).

menjamin kepastian hukum dan penegakan hukum yang lebih baik.

KEPUSTAKAAN

- Atje, Raymond and Roesad, Kurnya. 2001. "Who Should Own the Forests in Indonesia? Exploring the Links Between Economic Incentive Regimes, Property Rights and Sustainable Forest Management". CSIS Forestry Policy Research Working Paper. CSIS: Jakarta. Forthcoming.
- Brown, David W. 1999. "Addicted to Rent". DFID/ITFMP Report, 7 September.
- Brown, Lester, Flavin, Christopher and French Hilary. 1998. "State of the World", Worldwatch Institute Report. Earthscan: London.
- Christanty, Linda and Atje, Raymond. 2000. "Policies and Regulatory Development in the Forestry Sector Since 1967". CSIS Forestry Policy Research Working Paper. CSIS: Jakarta.
- Christanty, Linda, Atje, Raymond and Roesad, Kurnya. 2001, forthcoming. "Decentralisation and the Forestry Sector: Key Challenges and Future Strategies". CSIS Forestry Policy Research Working Paper. CSIS: Jakarta.
- Feridhanusetyawan, Tubagus. 2000. "Global Trade Liberalization and the Performance of Indonesia's Forestry Sector". CSIS Forestry Policy Research Paper. CSIS: Jakarta.
- Elliott, Lorraine. 2000. "Environmental Security", in: William Tow, Ramesh Takur and In-Taek Hyun, "Asia's Emerging Regional Order: Reconciling Traditional and Human Security". The United Nations University Press: Tokyo.
- Furtado, Jose I. Dos R., and Belt, Tamara. 2000. "Economic Development and Environmental Sustainability, Policies and Principles for a Durable Equilibrium". World Bank Institute Learning Resources Series. World Bank: Washington D.C.
- Hill, Hal. 1999. "The Indonesian Economy in Crisis. Causes, Consequences and Lessons". ISEAS (Institute of Southeast Asian Studies): Singapore.
- Hutabarat, Silver. 2001. "Perkembangan Kehutanan Indonesia pada Era Reformasi". Jakarta.
- Kartodihardjo, Hariadi and Supriono, Agus. 2000. "The Impact of Sectoral Development on Natural Forest Conversion and Degradation: The Case of Timber and Tree Crop Plantations in Indonesia". CIFOR Occasional Paper No. 26(E). CIFOR: Bogor.
- Setyarso, Agus. 2001. "Bantuan Luar Negeri dan Sektor Kehutanan Indonesia". Jakarta.
- Sunderlin, William, Resosudarmo, Ida Ayu Pradnja, Rianto, Edy and Engelsens, Arild. 2000. "The Effect of Indonesia's Economic Crisis on Small Farmers and Natural Forest Cover in the Outer Islands". CIFOR Occasional Paper No. 28(E). CIFOR: Bogor.
- World Bank. 2001. "Indonesia: Environment and Natural Resource Management in a Time of Transition". Washington: World Bank.

Perkembangan Kehutanan Indonesia pada Era Reformasi

Silver Hutabarat

Pentingnya Program Kehutanan Nasional baik pada tingkat nasional, propinsi maupun Kabupaten/Kotamadya adalah untuk menjamin adanya perlindungan alam, pengelolaan dan pembangunan hutan yang berkesinambungan guna memenuhi kebutuhan dan tuntutan daerah, nasional, regional dan global. Fasilitas ini merupakan kerangka kerja kebijakan hutan yang komprehensif bagi pencapaian pengelolaan hutan yang berkesinambungan berdasarkan pendekatan lintas-sektoral yang luas pada semua tahapan, termasuk penyusunan kebijakan, strategi dan penerapannya.

PENDAHULUAN

KITA hidup dalam dunia yang terbatas, baik pada tingkat dunia maupun tingkat nasional di mana kita tinggal. Manusia mempengaruhi proses-proses dasar siklus ekologi dunia. Hutan mempunyai peran penting dalam siklus tersebut dan juga menyimpan unsur penting dari keanekaragaman hayati dunia. Pemanfaatan hutan telah menjadi bagian penting dari proses pembangunan kita. Di Eropa dan Amerika Utara, sebagian besar dari hutan asli telah hilang sebagai akibat dari ekspansi pertanian dan industri dalam 300 sampai 400 tahun belakangan ini.

Peran penting hutan bagi manusia berubah sejalan dengan sejarah dan budaya. Di negara-negara industri, kebutuhan akan

kayu untuk konstruksi dan bahan bakar menurun, tetapi, penurunan tersebut diikuti dengan meningkatnya kebutuhan akan rekreasi, air bersih, dan sarana-sarana untuk melepaskan stress dari rutinitas kehidupan modern. Semua hal tersebut dapat disediakan oleh hutan. Hutan juga berfungsi sebagai penyaring karbon; oleh karena itu aktivitas penghijauan mempunyai peran penting dalam meminimalisasi meningkatnya efek rumah kaca.

Pentingnya hutan bagi masyarakat internasional terlihat dari diselenggarakannya Konferensi PBB mengenai Lingkungan dan Pembangunan di Rio de Janeiro, Brasil pada tahun 1992. Dalam konferensi itu, hutan menjadi tema utama. Hutan telah menjadi perhatian dunia dan semua negara harus terus mengelola hutan mereka dengan baik.

Untuk menunjukkan komitmennya pada masyarakat internasional, Indonesia melalui Menteri Kehutanan telah membuat komitmen untuk memperbaiki pengelolaan hutan pada Pertemuan CGI (*Consultative Group on Indonesia*) yang diselenggarakan di Jakarta pada 1-2 Februari 2000. Komitmen tersebut mencakup delapan butir prioritas reformasi kebijakan pengelolaan sumber daya hutan dan kegiatan industri yang berkaitan dengan hutan, antara lain:

1. Bekerja sama dan berkoordinasi dengan departemen lain dalam menindak tegas para penebang liar, terutama yang beroperasi di taman nasional dan menutup pusat-pusat penggergajian liar.
2. Mempercepat penaksiran nilai sumber daya hutan sebagai dasar perumusan Program Kehutanan Nasional (PKN).
3. Mengevaluasi kebijakan mengenai konversi hutan dan menunda seluruh konversi hutan alam hingga PKN disetujui.
4. Memperkecil dan merestrukturisasi industri perkayuan untuk menyeimbangkan permintaan dan penawaran bahan mentah dan yang terpenting adalah untuk meningkatkan persaingan dalam industri perkayuan Indonesia.
5. Menutup industri perkayuan yang terlibat utang besar di bawah pengawasan BPPN (Badan Penyehatan Perbankan Nasional) dan mengaitkan usulan penghapusan utang dengan pengurangan kapasitas produksi.
6. Menghubungkan upaya-upaya penghijauan kembali dengan industri-industri kehutanan yang ada dan yang sedang didirikan.
7. Melakukan penghitungan ulang terhadap nilai kayu yang sebenarnya.
8. Menjadikan proses desentralisasi sebagai alat untuk memajukan pengelolaan hutan secara berkesinambungan.

Komitmen-komitmen di atas didasari oleh keprihatinan akan menurunnya sumber daya hutan, di mana tingkat kerusakan hutan mencapai 1,6 juta hektar per tahun sepanjang dekade yang lalu. Pengrusakan hutan tersebut diakibatkan oleh eksploitasi hutan yang berlebihan, konversi hutan alam untuk berbagai tujuan, penjarahan hutan, dan kebakaran hutan. Menindaklanjuti Pertemuan CGI di Tokyo, Oktober 2000, empat butir komitmen tambahan dan sebuah Rencana Aksi lanjutan dikembangkan untuk mulai menangani permasalahan-permasalahan tersebut dalam suatu kerangka kerja umum. Adapun empat butir komitmen tambahan tersebut adalah:

1. Menangani masalah kebakaran hutan yang terus terjadi.
2. Merancang dan menerapkan Program Kehutanan Nasional (PKN) yang sudah disetujui bersama.
3. Menangani masalah *land tenure*/kepemilikan tanah.
4. Meninjau ulang dan memperbaiki sistem pengelolaan hutan.

Delapan butir komitmen yang pertama telah dibahas dalam serangkaian lokakarya yang diikuti oleh sejumlah besar penyandang dana dan pihak terkait, termasuk para pejabat pemerintahan, sektor swasta, lembaga swadaya masyarakat, akademisi, perwakilan donor dan

perwakilan masyarakat peduli hutan. Lima lokakarya diselenggarakan pada tanggal 8-9 Agustus 2000 (Lokakarya I: Penundaan Konversi Hutan Asli dan Penutupan Industri Perkayuan dengan Utang Besar) sampai 3-4 Oktober 2000 (Lokakarya V: Konsolidasi Rencana Aksi dan Kebijakan). Isu-isu yang diangkat dalam rangkaian dialog dan diskusi tersebut memberikan masukan yang berharga bagi perdebatan dalam tatanan kebijakan dan langkah-langkah selanjutnya guna mulai melaksanakan komitmen-komitmen tersebut.

DESENTRALISASI DI SEKTOR KEHUTANAN

Desentralisasi kini sudah menjadi *trend* dunia. *Trend* ini merupakan reaksi politik terhadap kegagalan sistem manajemen dan administrasi yang terpusat, baik Leninis maupun Keynesian. Pemerintahan yang terpusat mungkin lebih mampu untuk menginternalisasi eksternalitas, menerapkan skala ekonomi dalam penyediaan barang publik, dan mengkoordinasikan kebijakan fiskal. Tetapi, kekuasaan yang terpusat memiliki keterbatasan dalam mengumpulkan informasi dan mengawasi agen-agennya. Pemerintah daerah lebih memiliki informasi, contohnya informasi mengenai kemampuan perusahaan-perusahaan daerah dalam meningkatkan pendapatannya, atau mengenai kebutuhan masyarakat daerah.

Desentralisasi dapat diartikan sebagai pelimpahan wewenang dan tanggung jawab fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau organisasi pemerintah semi independen atau sektor swasta (World Bank Institute, 1999).

Desentralisasi dapat dibagi ke dalam empat kategori, yaitu desentralisasi politik, desentralisasi fiskal, desentralisasi pasar atau ekonomi, dan desentralisasi administratif.

Desentralisasi politik berorientasi pada pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada warga negara dan wakil rakyat terpilih dalam hal pembuatan keputusan publik. Desentralisasi fiskal berorientasi pada pemberian wewenang yang lebih besar kepada pemerintah daerah dan organisasi swasta dalam tanggung jawab keuangan.

Desentralisasi pasar atau ekonomi berorientasi pada privatisasi dan deregulasi, yakni pergeseran tanggung jawab beberapa fungsi dari sektor publik ke sektor swasta. Privatisasi berarti memberikan kekuasaan dan tanggung jawab yang lebih besar kepada perusahaan-perusahaan swasta untuk menjalankan fungsinya yang sebelumnya dimonopoli oleh, atau berada di bawah tanggung jawab, pemerintah. Deregulasi berarti mengurangi batasan-batasan hukum sektor swasta untuk berpartisipasi dalam penyediaan jasa atau memungkinkan persaingan para penyedia jasa-jasa swasta yang sebelumnya disediakan oleh pemerintah.

Desentralisasi administratif lebih berorientasi pada redistribusi kekuasaan, tanggung jawab, dan sumber daya keuangan untuk menyediakan pelayanan umum antartingkat pemerintahan yang berbeda. Terdapat tiga tipe desentralisasi administratif, yaitu:

- a. Dekonsentrasi: merupakan redistribusi wewenang dalam hal pembuatan keputusan serta tanggung jawab keuangan

dan manajemen antartingkat pemerintah pusat yang berbeda. Dekonsentrasi dapat dikatakan sebagai bentuk terlemah dari desentralisasi. Contoh dari tipe desentralisasi ini adalah Kantor Wilayah Departemen Kehutanan.

- b. Delegasi: merupakan bentuk desentralisasi yang lebih luas. Dengan delegasi, pemerintah pusat melimpahkan tanggung jawab dalam hal pembuatan keputusan dan administrasi fungsi-fungsi publik kepada organisasi-organisasi semi otonom yang tidak sepenuhnya diawasi, tetapi pada akhirnya tetap bertanggung jawab kepada pemerintah pusat.
- c. Devolusi: merupakan pelimpahan wewenang dalam hal pembuatan keputusan, keuangan, dan manajemen kepada unit-unit semi-otonom pemerintah daerah dengan status perusahaan. Tipe desentralisasi ini sebenarnya berkaitan dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

Sejak lengsernya Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaan, muncul tekanan dari masyarakat Indonesia untuk mempunyai pemerintah yang lebih demokratik dan lebih terdesentralisasi. Untuk memenuhi tuntutan desentralisasi tersebut, pemerintah pusat telah memberikan sejumlah kekuasaan kepada Pemerintah Daerah. Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, telah membentuk tatanan pemerintahan baru, termasuk untuk masalah-masalah kehutanan. Para Gubernur dan Bupati, yang memimpin pe-

merintah daerah, sekarang memiliki wewenang untuk mengelola hutan dalam wilayah yurisdiksi mereka.

Devolusi dalam masalah-masalah kehutanan sebenarnya dimulai melalui PP No. 64 Tahun 1957, yang mendelegasikan sejumlah wewenang Pemerintah Pusat kepada pemerintah propinsi. Namun demikian, peraturan itu menjadi tidak efektif dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1957 tentang Kehutanan. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dikeluarkan sebagai tanggapan terhadap tekanan sosial, ekonomi, dan politik dari dalam negeri dan masyarakat internasional. Tekanan internasional di antaranya, meliputi komitmen kepada WTO (*World Trade Organization*), CITES (*Convention on International Trade of Endangered Species of Wild Flora and Fauna*), dan AFTA (*ASEAN Free Trade Area*). Pada tingkat nasional, tekanan-tekanan tersebut meliputi tuntutan akan demokrasi, distribusi kesejahteraan yang lebih merata, dan distribusi kekuasaan yang lebih seimbang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Menurut Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pemerintah Pusat harus memberikan sebagian besar wewenangnya kepada Pemerintah Daerah, terutama dalam lingkup kegiatan operasional. Dalam penerapan hukumnya, pelimpahan kekuasaan akan diatur melalui Peraturan Pemerintah (PP). Menurut PP No. 25 Tahun 2000, dalam hal Otonomi Daerah, Pemerintah Pusat hanya akan memiliki 16 fungsi. Sebagian besar fungsi lainnya dilimpahkan kepada pemerintah Kabupaten/Kotamadya.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dijabarkan dalam konteks yang sangat umum, yakni memberikan sebagian besar fungsi kepada Pemerintah Daerah, termasuk masalah-masalah kehutanan (Pasal 11). Departemen Kehutanan beranggapan bahwa alokasi tanggung jawab yang sangat luas ini tidak membawa signifikansi operasional. Spesifikasi yang lebih rinci, dengan mempertimbangkan kemampuan administratif, perlu dikembangkan.

BERBAGAI MASALAH YANG BERKAITAN DENGAN DESENTRALISASI KEHUTANAN

Semenjak Undang-undang No. 22 Tahun 1999 mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 2001, terdapat beberapa masalah yang berkaitan dengan penerapan Undang-undang tersebut. Masalah-masalah tersebut berhubungan dengan beberapa faktor, antara lain:

1. Pemerintah yang lemah: hilangnya kepercayaan kepada pemerintah yang sedang berkuasa akibat memburuknya situasi sosial, ekonomi, dan politik. Situasi ini dimanfaatkan oleh banyak pemerintah daerah yang menerapkan konsep mereka sendiri mengenai otonomi tanpa mempertimbangkan tanggung jawab mereka sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Terdapat tingkah laku yang mementingkan diri sendiri di antara Pemerintah Daerah.
2. Masih terdapat perbedaan visi, misi, dan konsep strategis antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berkaitan dengan isu-isu desentralisasi.

Sebagai contoh, di Jawa Tengah hanya 14 dari 35 bupati yang bersedia bekerja dalam koordinasi gubernur (*Kompas*, 18 April 2001). DPRD Kapuas di Kalimantan Tengah memprotes dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2001 dan Instruksi Menteri Kehutanan No. 127/Kpts-V/2001 mengenai penundaan dalam Pemotongan dan Perdagangan Ramin (*Gonystylus spp.*). Mereka mengatakan bahwa kedua peraturan tersebut tidak mempunyai dasar hukum, karena mereka sudah mempunyai peraturan sendiri (Peraturan Daerah) yang mengatur perdagangan ramin. Kedua instruksi tersebut dinilai bertentangan dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, dan dipandang sebagai campur tangan terhadap kewenangan pemerintah daerah. Oleh karena itu, mereka menolak kedua instruksi tersebut dan meminta Pemerintah Daerah Kapuas untuk tidak mengikuti instruksi pusat (*Kompas*, 11 Mei 2001). Pemerintah Pusat memandang populasi ramin sudah dalam situasi membahayakan, sehingga harus dilindungi untuk jangka waktu tertentu sampai dapat menunjukkan bahwa populasinya dapat bertahan dan aman untuk diperdagangkan sesuai dengan tujuan CITES. Namun demikian, Pemerintah Daerah memandang bahwa ramin penting untuk meningkatkan pendapatan daerah.

3. Sembilan Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sedang dirancang. Kesembilan PP tersebut adalah peraturan-peraturan mengenai (1) Perencanaan Kehutanan,

- (2) Pengelolaan Hutan, (3) Hutan Kota, (4) Hutan Adat, (5) Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan, serta Pelatihan dan Perluasan Hutan, (6) Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Hutan, (7) Reklamasi dan Rehabilitasi Hutan, (8) Perlindungan Hutan, dan (9) Pengawasan Hutan. Tanpa peraturan-peraturan ini, Pemerintah Daerah tidak mempunyai panduan untuk mengelola sumber daya hutan mereka. Kekosongan peraturan seperti yang terjadi saat ini menyebabkan Pemerintah Daerah menyusun Peraturan Daerah (Perda) sendiri yang bertentangan dengan Undang-undang No. 41 Tahun 1999 dan dengan tujuan dari PP yang akan datang.
4. Kepegawaian: Merupakan hal yang tidak mungkin untuk menyelesaikan seluruh permasalahan mengenai kepegawaian sebelum Desember 2001. Masalah yang ada terlalu besar, terlalu rumit, dan terlalu penting untuk ditangani dengan berbagai peraturan yang dibuat dengan terburu-buru. Departemen Kehutanan akan melimpahkan unit-unit organisasi termasuk kepegawaian, anggaran, perlengkapan, dan dokumentasi dari 25 kantor kehutanan daerah, Pusat Pelatihan Kehutanan di Manokwari dan 30 pemetaan daerah dan Sub Biphut ke bawah pengawasan Pemerintah Daerah. Namun terdapat tanda-tanda bahwa Pemerintah Daerah tidak ingin menerima tambahan pegawai yang dilimpahkan dari institusi Pemerintah Pusat sebelumnya.
 5. Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia yang khawatir akan dampak anggaran dari desentralisasi, sedang mencari jalan untuk menggunakan sumber daya alam, termasuk sumber daya hutan, sebagai cara untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik melalui pajak atau keterlibatan dalam pengelolaan sumber daya. Juga terdapat kekhawatiran bahwa dengan diterapkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Keseimbangan Fiskal antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah akan mengeksploitasi secara berlebihan sumber daya alam yang mereka miliki untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah mereka, tanpa mempertimbangkan kelangsungan di masa depan. Padahal Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Pasal 10 Ayat 1 menyatakan bahwa: "Pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola sumber daya nasional yang berada dalam wilayah yurisdiksi mereka dan bertanggung jawab untuk menjaga kelangsungan lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Masalah ini telah muncul di Taman Nasional di Sumatra dan Kalimantan. Dua Taman Nasional yang diawasi oleh masyarakat internasional dan Pemerintah Pusat ini – Gunung Leuser dan Tanjung Puting – berada dalam situasi berbahaya karena penebangan liar.
 6. Batas-batas wilayah hutan tidak selalu berada dalam satu wilayah administratif. Hutan dapat saja melingkupi lebih dari satu wilayah. Taman Nasional Kerinci Seblat berada dalam empat propinsi. Jika Pemerintah Daerah (Bu-

pati dan Gubernur) mempunyai ide/visi yang berbeda tentang bagaimana mereka akan mengelola wilayahnya, maka akan sangat sulit bagi penanggung jawab taman untuk bertugas secara efektif. Selain itu, tidak akan ada dorongan bagi Pemerintah Daerah untuk mengelola hutan yang dilindungi karena tidak dapat dieksploitasi. Sampai saat ini belum ada peraturan mengenai bagaimana memberi kompensasi kepada wilayah-wilayah yang memiliki hutan yang berada di pegunungan. Hutan yang demikian itu tidak dapat dieksploitasi, sehingga tidak dapat meningkatkan pendapatan daerah.

7. Berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 mengenai otonomi daerah, pelanggaran hukum hutan dapat dikenai sanksi berupa denda maksimum Rp. 5 juta. Tetapi berdasarkan Undang-undang No. 41 Tahun 1999, denda minimum untuk pelanggaran sejenis adalah Rp. 1 milyar. Pertentangan dalam peraturan ini menghambat pelaksanaan hukum secara efektif, dan dalam kasus sebelumnya (Undang-undang No. 22 Tahun 1999) hukuman ringan tidak mencerminkan tingkat kejahatan.

Kesuksesan dalam pelaksanaan desentralisasi dapat mendorong demokrasi dan meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat setempat. Namun pengalaman telah menunjukkan bahwa mencapai hal-hal tersebut di atas bukanlah suatu hal yang mudah. Banyak contoh-contoh internasional mengenai kekecewaan terhadap hasil desentralisasi. Oleh karena itu penting

untuk mempertimbangkan risiko yang berkaitan dengan desentralisasi sehingga berbagai tindakan dapat segera diambil untuk mengurangi atau menghilangkannya. Berbagai risiko harus diminimalisir dengan menunda penerapan aspek-aspek tertentu desentralisasi (contohnya realokasi pegawai), meskipun pelaksanaannya dapat mengandung risiko politik.

Di dalam Departemen Kehutanan sendiri, sebelum adanya eforia desentralisasi, telah ada tekanan untuk mengganti paradigma lama pengelolaan hutan menjadi paradigma baru yang mencerminkan kebutuhan dari masyarakat kita yang sedang berubah. Paradigma baru untuk pembangunan kehutanan tersebut, antara lain:

1. Pergeseran penekanan dari aspek-aspek ekonomi (orientasi pada laba/keuntungan) kepada suatu orientasi dengan penekanan pada keseimbangan aspek sosial, ekologi, dan ekonomi hutan.
2. Pergeseran dari kebijakan dan pengembangan hutan dengan penekanan pada pengelolaan hasil kayu, kepada suatu orientasi dengan penekanan pada pengelolaan hutan multiguna. Selain kayu, hutan dapat memberikan keuntungan atau kegunaan lain seperti pengaturan hidrologis, produk hutan non-kayu lainnya, rekreasi, dan pengaturan iklim mikro.
3. Memberikan penekanan pada pembangunan kehutanan berbasis masyarakat (*Community-Based Forestry*) untuk memperkuat perekonomian daerah dan memberdayakan masyarakat setempat. Pengelolaan hutan yang berkesinambungan (*Sustainable Forest Man-*

agement) tidak akan tercapai tanpa partisipasi masyarakat setempat dalam segala aspek pengelolaan hutan.

Oleh karena itu, pembangunan kehutanan harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Pihak-pihak yang diharapkan memperoleh manfaat harus jelas.
2. Akuntabilitas publik harus dijaga, tercermin dari sistem pengawasan terpadu dan pembagian tanggung jawab yang jelas.
3. Kebijakan dan manajemen harus transparan untuk menjaga kepercayaan daerah dan kelompok kepentingan lainnya.
4. Kebijakan harus spesifik menurut lokasinya, dan sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya setempat.
5. Perhatian yang lebih besar harus diberikan bagi peran Usaha Kecil dan Menengah dan Koperasi, sehingga mereka dapat memperkuat kualitas, produktivitas dan daya saing ekonomi setempat.

REKOMENDASI BAGI KEBERHASILAN DESENTRALISASI KEHUTANAN

Rekomendasi bagi suksesnya otonomi daerah dalam konteks kehutanan adalah sebagai berikut:

1. Pada prinsipnya kami setuju bahwa daerah-daerah yang memiliki sumber daya kehutanan dan memperoleh pendapatan daerah dari sektor tersebut seharusnya memperoleh bagian pendapatan yang terbesar. Namun kita juga harus mempertimbangkan dae-

rah-daerah yang tidak memiliki sumber daya hutan atau yang telah menurun karena penebangan atau daerah-daerah yang menerima eksternalitas yang negatif.

2. Adalah tidak layak untuk mengutamakan "Putra Daerah" atau Perusahaan Daerah di atas luar daerah. Setiap warga negara harus mempunyai hak yang sama berdasarkan profesionalisme, dan tentu saja dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat daerah.
3. Dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah, eksploitasi sumber daya kehutanan harus berdasar pada Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Pasal 10 ayat 1. Kewenangan ini harus didasarkan pada komitmen rencana tata ruang dan harus mempertimbangkan komitmen internasional.
4. Kami setuju dengan pernyataan Wakil Presiden bahwa otonomi daerah harus dilaksanakan secara bertahap dan dengan tahapan yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya sesuai dengan kemampuan masing-masing. Mungkin lebih baik jika otonomi daerah terlebih dulu dilaksanakan pada tingkat propinsi.
5. Pemerintah Pusat harus bekerja keras dalam mempersiapkan panduan untuk setiap sektor yang akan digunakan oleh Pemerintah Daerah dan Pemerintah Daerah juga harus mempunyai visi bahwa otonomi mereka akan dipergunakan terutama bagi kepentingan masyarakatnya dan juga bagi kepentingan masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Pengelolaan hutan Indonesia berdasarkan atas prinsip

keuntungan berkesinambungan (*sustainable benefit principle*). Keuntungan hutan dapat nyata atau tidak nyata. Keuntungan nyata di antaranya mencakup kayu, rotan, dan tanaman obat. Keuntungan tidak nyata mencakup pengawasan air, pengaturan iklim mikro, dan rekreasi. Tujuan utama pengelolaan hutan Indonesia adalah untuk meningkatkan kehidupan masyarakat Indonesia, baik sekarang maupun yang akan datang.

6. Program Kehutanan Nasional tidak dapat dipisahkan dari desentralisasi sektor kehutanan. Program Kehutanan Nasional merupakan kerangka kerja kebijakan hutan yang komprehensif bagi pencapaian pengelolaan hutan yang berkesinambungan, berdasarkan pendekatan lintas-sektoral yang luas pada semua tahapan, termasuk penyusunan kebijakan, strategi, dan rencana tindakan, juga penerapan, pengawasan, dan evaluasi. Pentingnya Program Kehutanan Nasional adalah untuk menjamin adanya perlindungan alam, pengelolaan dan pembangunan hutan yang berkesinambungan untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan daerah, nasional, regional, dan global, untuk kepentingan generasi sekarang dan generasi yang akan datang. Oleh karena itu, penting bagi Pemerintah

Pusat untuk memfasilitasi proses Program Kehutanan Nasional, baik pada tingkat nasional, propinsi ataupun Kabupaten/Kotamadya.

KEPUSTAKAAN

- Biro Hukum dan Organisasi – MOF. 2000. "Reformasi Hukum dan Persiapan Desentralisasi Bidang Kehutanan". Lokakarya Analisa Kebijakan Desentralisasi Kehutanan dan Perkebunan.
- Dethier, JJ. 2000. "Some Remarks on Decentralization and Governance". Makalah dalam Conference on Decentralization Sequencing. Jakarta, 20 Maret.
- MOFEC. 1999. *A Report of the end of the term of the minister of forestry and estate crops of the development reform cabinet*. Jakarta.
- MOF. 2000. "Aspirasi Daerah: Desentralisasi Bidang Kehutanan". Makalah Gugus Tugas Kelembagaan Kehutanan pada Lokakarya Analisa Kebijakan Desentralisasi Kehutanan dan Perkebunan. Jakarta, 22 November 2000.
- Turner, Mark. 2000. "Some Observation on Risk Analysis for Regional Autonomy in Indonesia". Makalah pada Conference on Decentralization Sequencing. Jakarta, 20 Maret 2000.
- World Bank Institute. 1999. *Decentralization Briefing Notes*. Eds. J. Litvack and J.J. Seddon. The IBRD/The World Bank. Washington.

Pelaksanaan Desentralisasi di Bidang Kehutanan dalam Rangka Pengelolaan Hutan Lestari di Kabupaten Kutai Kertanegara

H. Syaukani HR.

Berkaca dari kasus yang terjadi di wilayah Kutai Kertanegara, disadari benar betapa pengelolaan hutan lestari memberikan banyak keuntungan dari segi ekologi, sosial dan ekonomi. Namun demikian, ada beberapa prakondisi yang perlu diwujudkan dalam rangka pengelolaan hutan setelah disahkannya UU tentang Otonomi Daerah. Berdasarkan prakondisi tersebut, maka perlu kiranya dipertimbangkan beberapa alternatif sistem pengusahaan hutan sebagaimana yang dituangkan dalam tulisan ini, demi terciptanya pembangunan yang adil dan merata serta berkelanjutan.

PENDAHULUAN

OTONOMI Daerah (OTDA) sesuai dengan amanat UU No. 22 dan UU No. 25 tahun 1999 merupakan komitmen bangsa Indonesia untuk memperbaiki sistem pemerintahan menuju pembangunan yang adil dan merata serta berkelanjutan.

OTDA memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk melakukan pengaturan sendiri sesuai dengan mandat yang diberikan oleh rakyat dalam rangka koridor negara kesatuan Republik Indonesia.

Munculnya kebijakan OTDA tidak lepas dari sejarah perjalanan sistem pemerintahan di Indonesia. Dalam kurun 55 tahun setelah merdeka, dibandingkan de-

ngan sistem pemerintahan negara lain di dunia, negara Indonesia masih tergolong muda dengan kurangnya pengalaman tentang aturan dan tata cara kenegaraan dan tidak stabilnya kondisi politik pasca kemerdekaan telah melahirkan ketidakstabilan dalam kehidupan bernegara dan berdemokrasi.

Kegagalan pemerintah dalam melaksanakan trilogi pembangunan terletak pada pengimplementasian pemerataan hasil-hasil pembangunan di mana terlihat disparitas yang mencolok, daerah-daerah pusat pertumbuhan ekonomi maju secara pesat, sementara daerah-daerah yang jauh dari pusat pertumbuhan kondisinya jauh dari yang diharapkan. Hal tersebut juga terjadi di pusat-pusat pengelolaan sumber bahan baku industri Hasil Hutan di mana

perputaran dana dan *multiplier effect* demikian cepat; sementara di daerah lokal produksi penghasil bahan baku Hasil Hutan yang letaknya jauh dari industri dan pusat-pusat kegiatan ekonomi, perputaran dana dan keuangan daerah sangat kecil.

Prakondisi diperlukan dalam perpindahan kewenangan dalam rangka OTDA, di antaranya memperkuat kapasitas dan kapabilitas sumber daya manusia yang ada serta mempercepat proses adaptasi kemampuan dalam mempersiapkan tugas-tugas pembangunan daerah.

Sektor kehutanan dan pertanian di Kalimantan Timur paling besar menyerap tenaga kerja yaitu 34 persen kemudian diikuti sektor perdagangan, jasa, pertambangan dan perhubungan masing-masing 18, 17, 5 dan 4 persen.

Berdasarkan data terakhir, diketahui bahwa sumber daya hutan di Kalimantan Timur dan khususnya wilayah Kutai Kertanegara kondisinya cukup kritis baik dari segi kualitas maupun kuantitas akibat dari sistem manajemen pengelolaan hutan yang masih berorientasi kepada hasil maksimal jangka pendek di samping faktor lain karena bencana alam akibat kebakaran hutan yang ikut berkontribusi terhadap kerusakan hutan.

Menuju Pengelolaan Hutan Lestari di Kabupaten Kutai dalam rangka OTDA merupakan langkah yang tepat di era transisi menuju otonomi daerah dengan tujuan utama adalah:

- Peningkatan kapabilitas Sumber Daya Manusia daerah dalam pengelolaan hutan di masa depan.

- Mengatur dan menata kembali Sumber Pendapatan Daerah yang berasal dari hutan agar dapat memberikan pendapatan secara stabil dan kontinu di masa yang akan datang.
- Komitmen daerah terhadap pengelolaan hutan lestari di dalamnya mencakup aspek kepastian kawasan yang mendorong terciptanya iklim yang kondusif bagi investasi di bidang kehutanan.
- Pengelolaan Hutan Lestari juga mendorong ke arah sistem pengelolaan hutan yang memperhatikan aspek ekonomi, sosial dan ekologi.
- Upaya meningkatkan kemampuan kelembagaan dan pemberdayaan masyarakat pada waktu yang akan datang dalam rangka *recovery* sumber daya hutan yang telah terdegradasi akibat sistem pengelolaan masa lalu maupun akibat bencana kebakaran hutan.

GAMBARAN UMUM KABUPATEN KUTAI

Potensi Sumber Daya Hutan

Kabupaten Kutai dengan luas 2.611,690 hektar ditambah dengan luas perairan lebih kurang 285.605 hektar, terletak di tepi sungai besar yaitu Sungai Mahakam. Oleh karena itu, Kutai mempunyai aksesibilitas tinggi, baik melalui darat maupun air. Aksesibilitas tersebut merupakan aset berharga bagi masa depan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Kutai.

Berdasarkan perhitungan planimetris pada Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) luas kawasan Hutan Ka-

bupaten Kutai Kertanegara lebih kurang 1,619 juta hektar terdiri dari 1,196 juta hektar merupakan Kawasan Budidaya Kehutanan (KBK) dan 423.000 hek-

tar merupakan Kawasan Budidaya Nonkehutanan (KBNK). Sebagian kawasan Hutan Produksi dikelola oleh sembilan Perusahaan HPH dengan produksi rata-

Tabel 1

**DATA PENGGUNAAN LAHAN DI KABUPATEN KUTAI KERTANEGARA
HASIL PENGUKURAN PLANIMETRIS**

No.	Uraian	Luas (Ha)
1.	Kawasan Budidaya Kehutanan	1.196.070,8
	a. HPH	876.509,0
	b. HTI	319.561,0
2.	Hutan Lindung dan Konservasi	423.168,0
	Jumlah 1 + 2	1.619.238,8
3.	Kawasan Budidaya Nonkehutanan	970.420,6
	a. Perkebunan	120.219,6
	b. Transmigrasi	94.150,8
	c. Areal Penggunaan Lain	737.346,0
	d. Danau	18.704,65
	Jumlah 1 + 2 + 3	2.589.660,3

Sumber: Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Kalimantan Timur tahun 1999.

Tabel 2

LUAS KEBAKARAN LAHAN DAN HUTAN DI KABUPATEN KUTAI KERTANEGARA, 1998

No.	Kelas Kebakaran	Penggunaan Lahan (Ha)					
		HPH	HTI	Hutan Lindung	Kebun	Transmigrasi	Penggunaan Lain
1.	Terbakar ringan (Kerusakan 25-50%)	133.936,0	48.637,5	15.760,0	14.081,1	75.515,1	55.764,5
2.	Terbakar sedang (kerusakan 50-80%)	158.322,2	167.566,1	95.078,1	48.578,7	56.618,4	185.161,1
3.	Terbakar berat (>80% biomasa tetap)	75.969,0	22.930,0	2.034,1	8.863,5	28.345,3	95.950,5
4.	Terbakar berat (>80% biomasa terbakar)	69.621,6	93.227,9	13.740,4	27.644,4	41.376,7	94.836,1
	Jumlah	437.848,7	332.361,4	126.612,5	99.167,7	133.855,5	413.712,1
	Jumlah hutan terbakar		896.822,7				
	Jumlah Kebun Transmigrasi dan Penggunaan Lain yang Terbakar					664.735,3	

Sumber: Seperti Tabel 1; Fire Damage Clasification 1997/1998 Fire of East Kalimantan, IFFM-SFMPGTZ.

Tabel 3

REKALKULASI LUAS AREAL HUTAN SETELAH KEBAKARAN TAHUN 1998
DI KABUPATEN KUTAI KERTANEGARA

No.	Uraian	Klasifikasi (Ha)		
		Terbakar	Tidak Terbakar	Total
1.	Kawasan Budidaya Kehutanan			
	a. HPH	437.848,7	508.854,8	946.703,5
	b. HTI	332.361,4	25.005,8	357.367,2
2.	Hutan Lindung	126.612,5	291.600,6	418.213,1
	Jumlah 1 + 2	896.822,6	825.461,2	1.722.283,8
3.	Kawasan Budidaya Nonkehutanan			
	a. Perkebunan	99.167,7	7.078,5	106.246,2
	b. Transmigrasi	133.855,5	831,0	134.686,5
	c. Penggunaan Lain	431.712,1	203.568,3	635.280,4
	d. Danau	0	24.622,8	24.622,8
	Jumlah 3	664.735,3	236.100,6	900.835,9
	Jumlah 1 + 2 + 3	1.561.557,9	1.061.561,8	2.623.119,7

Sumber: Seperti Tabel 2.

rata 1,3 juta m³ per tahun. Di samping kayu dihasilkan pula hasil hutan non-kayu berupa rotan, sarang burung, damar serta potensi wisata alam.

Tipe hutan adalah tipe hutan hujan tropis dataran rendah dan dataran tinggi didominasi oleh jenis *Dipterocarpaceae* dengan potensi *standing stock* rata-rata (primer dan bekas tebangan) diperkirakan sebesar 30 m³ per hektar. Untuk jelasnya data penggunaan lahan di Kabupaten Kutai Kertanegara berdasarkan pengukuran planimetris dapat dilihat pada Tabel 1.

Kebakaran Hutan pada tahun 1997/1998 mengakibatkan perubahan besar pada penutupan vegetasi hutan di Kabupaten Kutai Kertanegara. Luas Hutan yang terbakar lebih kurang 1.158.652 hektar terdiri dari 801.669 hektar Kawasan Hutan Produksi di dalam areal HPH/HTI dan 151.160 hektar di dalam kawasan lindung. Untuk jelasnya, data kla-

rifikasi areal kebakaran hutan lihat Tabel 2 dan 3.

Prospek Ekonomi-Ekologi-Sosial

Prospek dan manfaat hutan dalam perspektif pembangunan berkelanjutan mengakomodasikan tiga manfaat, meliputi:

a. Manfaat Ekonomi

Dalam arti hutan mampu memberikan pekerjaan dan kehidupan secara jangka panjang. Sedangkan bagi pemerintah adalah berupa manfaat untuk mendapatkan Pajak dan Royalti hasil hutan serta kontribusi perputaran moneter di lingkup Kabupaten serta efek ganda terhadap kegiatan pengusaha hutan.

b. Manfaat Ekologi

Meliputi manfaat tidak langsung (*intangible value*) dari hutan antara lain be-

rupa pengaturan tata air, iklim, pencegahan erosi, peliharaan unsur hara tanaman dan lain-lain. Apabila manfaat tidak langsung diganti dengan biaya yang harus ditanggung pemerintah daerah jika terjadi kehilangan kesuburan tanah, erosi, tanah longsor dan banjir atau kelangkaan sumber air, maka angka finansial tersebut berpengaruh besar terhadap penerimaan dana bagi Pembangunan Daerah.

c. Manfaat Sosial

Pemanfaatan Sumber Daya Hutan (SDH) yang adil akan meredam gejolak sosial, manfaat ini sebaiknya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat di sekitar hutan sehingga mempunyai kemampuan perlindungan situs budaya, adat-istiadat serta nilai-nilai estetika lainnya. Dengan berpijak pada perspektif pengelolaan hutan lestari di mana hutan mempunyai manfaat ganda bagi kelangsungan pembangunan daerah maka kebijakan pengelolaan hutan yang akan datang hendaknya memperhatikan keseimbangan ketiga aspek tersebut.

Sehubungan dengan kondisi potensi hutan saat ini yang telah mengalami penurunan (terdegradasi), maka dalam waktu dekat hutan tidak akan banyak memberikan kontribusi manfaat ekonomi bagi pembangunan daerah. Namun ada hal-hal yang mendukung tentang analisis kemampuan *recovery* hutan alam di Kalimantan Timur di mana tingkat produktivitas pertumbuhan tergolong paling baik di dunia, maka diharapkan dengan pola kebijakan rehabilitasi hutan yang memperhatikan persyaratan pengelolaan hutan lestari, dalam waktu dekat hutan akan

dapat memberikan manfaat fungsi ekonomi yang lebih baik.

PERKEMBANGAN KEBIJAKAN DESENTRALISASI DI BIDANG KEHUTANAN

Kebijakan desentralisasi di Bidang Kehutanan secara umum dapat dibagi dalam beberapa tahap, yaitu:

1. Tahap Awal OTDA Percontohan (Periode 1995 sampai dengan 1997)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 08 tahun 1995 tanggal 21 April 1995 maka Urusan Pemerintah di Bidang Kehutanan diserahkan kepada 26 Dati II Percontohan di mana Kabupaten Kutai termasuk salah satu Kabupaten Percontohan dalam penyelenggaraan OTDA. Urusan yang diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten tersebut antara lain:

- a. Urusan Penghijauan dan Konservasi Tanah;
- b. Urusan Persuteraan Alam;
- c. Urusan Perlebahan;
- d. Urusan Hutan Rakyat/Hutan Milik;
- e. Urusan Penyuluhan Kehutanan.

Urusan yang diserahkan tersebut pada umumnya urusan-urusan yang tidak bersifat strategis, tidak dapat diandalkan sebagai sumber pembiayaan dan pendapatan Dati II, kurang menguntungkan bagi pemasukan keuangan daerah, bersifat pembinaan lingkungan hidup dan tidak disertai dukungan pendanaan dan sarana yang nyata.

Agar Peraturan Pemerintah No. 08 tahun 1995 dapat terselenggara dengan

baik maka dengan mengacu kepada Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 44 tahun 1995 tanggal 01 Juni 1995 tentang Pedoman Organisasi Dinas Kehutanan Dati II, melalui Peraturan Daerah Kabupaten Dati II Kutai No. 23 tahun 1995 dibentuk Instansi Dinas Kehutanan Kabupaten Kutai dengan struktur organisasi pola minimal dengan tugas pokoknya meliputi penjualan dan peredaran hasil hutan, perlindungan hutan penghijauan dan konservasi tanah dan air, persuteraan alam, perlebahan, hutan rakyat/hutan milik, penyuluhan kehutanan dan tugas perbantuan yang diberikan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah Tingkat I.

Kendala yang dihadapi hingga menjelang tahun 2001 adalah Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 05 tahun 1995 tanggal 13 Maret 1995 tentang Penghapusan Cabang Dinas Daerah Tingkat I pada Daerah Otonomi Percontohan, belum seluruhnya 3P diserahkan ke wilayah Kabupaten Kutai Kertanegara.

Wilayah yang belum diserahkan tersebut adalah Wilayah Cabang Dinas Kehutanan Tingkat I (yaitu Cabang Dinas Kehutanan Mahakam Ilir), terdiri dari delapan wilayah kecamatan (Kecamatan Muara Badak, Sanga-sanga, Muara Jawa, Anggana, Kecamatan Samboja, sebagian wilayah Kecamatan Loa Janan, Kecamatan Loa Kulu dan Kecamatan Tenggarong Seberang).

Melalui Surat Bupati Kutai bulan November 2000 yang ditujukan kepada Gubernur Propinsi Kalimantan Timur telah diusulkan agar wilayah Administrasi Kehutanan pada delapan wilayah kecamatan tersebut diserahkan ke wilayah Administrasi Kehutanan Kabupaten Kutai dan

sampai dengan saat ini belum ada penyelesaiannya.

2. Tahap Transisi Menjelang Akhir Era Orde Baru Menuju Era Reformasi ((Periode Tahun 1998/2000)

Pada tahap transisi ini desakan perubahan sistem pengelolaan hutan yang bersifat sentralistik, monopoli, konglomerasi, nepotisme yang telah menimbulkan kesenjangan dan degradasi potensi dan ekologi bersifat ekstraktif, mengabaikan aspek keadilan dan ekonomi kerakyatan dan mengabaikan asas bahwa pemanfaatan sumber daya hutan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat maka keadaan nasional menuntut ke arah perluasan pelimpahan wewenang kepada Daerah (desentralisasi) terutama tuntutan demokrasi dan keadilan agar masyarakat setempat dapat ikut mengelola sumber daya hutan. Hal ini menyebabkan pemerintah perlu segera mengubah paradigma baru di dalam pengelolaan Sumber Daya Hutan (SDH).

Klimaks terhadap realisasi tuntutan tersebut yaitu terbitnya Peraturan Pemerintah No. 62 tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Kewenangan Pemerintah di Bidang Kehutanan kepada Pemerintah Kabupaten (lima urusan menjadi 10 urusan yang diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten yaitu urusan penghijauan dan konservasi tanah, persuteraan alam, perlebahan, pengelolaan hutan rakyat, pengelolaan hasil hutan nonkayu, penyuluhan, perlindungan hutan, pengaturan perburuan satwa liar yang tidak dilindungi, pengelolaan kawasan lindung, pelatihan masyarakat di bidang kehutanan).

Kemudian disusul terbitnya Peraturan Pemerintah No. 06 tahun 1999 tentang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pengusahaan Hasil Hutan (HPHH) di mana Bupati diberi wewenang 100 hektar untuk menerbitkan ijin HPHH bagi masyarakat, Koperasi, BUMN, BUMD dan Swasta, diikuti dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 310/Kpts-II/1999 tentang Tata Cara Pemberian HPHH yang kemudian kewenangan tersebut dicabut dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 084/Kpts-II/2000 tanggal 13 April 2000 dan kemudian diganti lagi dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 05.1/Kpts-II/2001 tentang Standarisasi dan Kriteria Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dan Ijin Pemungutan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK dan IPHHK) pada hutan produksi.

Selanjutnya, terbit pula Undang-undang No. 41 tahun 1999, Undang-undang No. 22 dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang kehutanan, tentang pemerintahan daerah dan tentang perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Disusul terbitnya pula Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Propinsi sebagai Daerah Otonom yang kemudian dengan analisis teori sisa sebagai kewenangan Pemerintah Kabupaten, maka dijadikan dasar dalam pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten.

3. Tahap Dimulainya Pelaksanaan OTDA Secara Luas, Nyata dan Bertanggung Jawab Sejak 1 Januari 2001

Pada periode awal pelaksanaan OTDA secara luas, nyata dan bertanggung ja-

wab, pelaksanaan desentralisasi di bidang kehutanan menemui hambatan-hambatan di bidang penentuan kebijakan-kebijakan sesuai dengan kewenangan dan tugas-tugas pokok yang harus diselenggarakan. Hal tersebut karena rencana peraturan-peraturan daerah yang telah diolah terpaksa harus disesuaikan dengan norma standarisasi dan kriteria tentang pengelolaan hutan secara berkelanjutan.

Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) Pemerintah Kabupaten Kutai dalam menyambut penyelenggaraan OTDA secara luas, nyata dan bertanggung jawab jauh lebih dulu dipersiapkan oleh jajaran instansi Pemerintah Kabupaten Kutai, namun pedoman standarisasi dan kriteria pelbagai sistem pengelolaan, pengurusan pemanfaat Hutan/Hasil Hutan dan Jasa Lingkungan Hutan, baru terbit menjelang akhir tahun 2000. Dengan demikian, menjelang OTDA dicanangkan dimulai tanggal 1 Januari 2001, maka raperda-raperda yang sudah dipersiapkan tersebut terpaksa perlu dilakukan penyesuaian dengan standar dan norma-norma yang harus dipenuhi.

Hambatan penyelenggaraan desentralisasi di bidang kehutanan tersebut juga disebabkan tidak adanya upaya Departemen Kehutanan atau melalui kantor wilayah propinsi untuk berupaya lebih cepat memberi informasi dan mensosialisasikan produk-produk peraturan atau perundang-undangan dan/atau kebijakan-kebijakan baru dari pemerintah kepada pemerintah kabupaten sehingga seolah-olah ada kecenderungan Departemen Kehutanan belum siap menuju ke arah paradigma baru untuk melaksanakan desentralisasi di bidang kehutanan.

ALTERNATIF¹ POLA PENGUSAHAAN HUTAN

Dari data dan informasi yang ada telah diutarakan bahwa keadaan Sumber Daya Hutan Kutai saat ini dalam kondisi

terdegradasi kualitas dan kuantitasnya akibat pola pengelolaan hutan masa lalu yang tidak dapat menjamin terselenggaranya manajemen kelestarian hasil. Selain hal tersebut akibat kemarau panjang (El Nino) tahun 1997-1998 yang lalu, lebih

Tabel 4

ALTERNATIF SISTEM PENGUSAHAAN HUTAN

No.	Sistem	Kondisi Hutan				
		Hutan Produksi		Hutan Lindung		
		Pengelolaan	Terbakar	Tidak Terbakar	Terbakar	Tidak Terbakar
1.	Unit Pengelolaan Konservasi				Konservasi dan Manfaat Sosial Terpadu (Kegiatannya adalah Rehabilitasi, Reboisasi).	Konservasi
2.	HPH/HTI (Sesuai PHL) - BUMD - BUMN - Swasta	Fokus Kegiatan: Perbaikan sistem pengelolaan sesuai dengan standar Sertifikasi Ekolabel Pengelolaan Hutan Lestari terutama pada kegiatan: - Rehabilitasi - Reboisasi - Revisi RKPH.	Fokus Kegiatan: Perbaikan sistem pengelolaan sesuai dengan standar Sertifikasi Ekolabel Pengelolaan Hutan Lestari.	-	-	
3.	Pengelolaan Hutan Bersama (BUMD + HKM) (BUMN + HKM) HKM + Swasta (Beberapa pihak yang berkepentingan)	Fokus Kegiatan: Perbaikan sistem pengelolaan sesuai dengan standar Sertifikasi Ekolabel Pengelolaan Hutan Lestari di mana masing-masing pihak yang berkepentingan memiliki peran yang seimbang, meliputi kegiatan: - Rehabilitasi - Revisi RKPH.	Fokus Kegiatan: Perbaikan sistem pengelolaan sesuai dengan standar Sertifikasi Ekolabel Pengelolaan Hutan Lestari di mana masing-masing pihak yang berkepentingan memiliki peran yang seimbang. Mekanisme Penyelesaian konflik pemanfaatan ruang dan sumber daya hutan.	-	-	
4.	PHBM (Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat)	Fokus Kegiatan: - Rehabilitasi - Perubahan rencana pemanfaatan hutan - Hasil Hutan Nonkayu.	Fokus Kegiatan: - Penerapan standar dalam pola pengelolaan hutan. - Mekanisme penyelesaian konflik ruang dan pemanfaatan.	-	-	

Keterangan: PHL - Pengelolaan Hutan Lestari
HKM - Hutan Kemasyarakatan
RKPH - Rencana Karya Pengusahaan Hutan

dari 60 persen kawasan hutan dan lahan telah terbakar, berbagai potensi hutan dan keanekaragaman hayati serta Hasil Hutan Nonkayu ikut musnah terbakar.

Untuk menuju pengelolaan hutan lestari, prakondisi yang perlu menjadi dasar pertimbangan antara lain sebagai berikut:

- a. Sektor kehutanan telah berkontribusi terhadap lapangan kerja dan menggerakkan perekonomian daerah dengan tingkat *multiplier effect* yang tinggi.
- b. Bahwa pada tahap-tahap yang akan datang kebutuhan akan kayu baik untuk kepentingan lokal, nasional dan internasional terus meningkat.
- c. Sebagian penduduk kehidupan sangat tergantung dengan hutan dan hasil hutan (subsistem).
- d. Selain hutan mempunyai fungsi publik (*public domain*) untuk menjaga tersedianya udara yang sehat, air dan iklim mikro serta sumber daya hutan lainnya (Hasil Hutan Nonkayu) belum dimanfaatkan secara optimal.
- e. Bencana alam yang terjadi akhir-akhir ini menunjukkan indikasi bahwa pemanfaatan SDH yang tidak seimbang dengan potensi daya dukung lingkungan.
- f. Akibat 32 tahun sistem pengelolaan hutan yang bersifat sentralistik, telah menimbulkan kesenjangan dengan kecenderungan terjadinya konflik sosial terhadap pemanfaatan SDH yang memerlukan penanganan yang arif dan profesional.
- g. Dengan sifat SDH yang multiguna, multibentuk dan multikomoditas, maka

pengelolaan hutan yang akan datang sebaiknya tidak hanya berorientasi kepada produksi kayu semata, tetapi potensi-potensi keanekaragaman hayati, potensi jasa lingkungan dan optimalisasi pengelolaan Hasil Hutan Nonkayu bagi kesejahteraan masyarakat perlu mendapat perhatian.

Dari prakondisi tersebut di atas maka alternatif kegiatan Pengusahaan Hutan yang dapat dilaksanakan adalah seperti terlihat pada Tabel 4.

KESIMPULAN

1. Kebijakan desentralisasi Kehutanan pada dasarnya masih merupakan tahap awal dari penyelenggaraan OTDA dan implementasi selanjutnya perlu diselenggarakan secara saksama dengan memperhatikan penguatan aspek Sumber Daya Manusia dan kelembagaan di daerah serta nuansa produk-produk Hukum yang menjadi dasar pengelolaan harus benar-benar memperhatikan aspek sosial, ekonomi dan ekologi yang seimbang.
2. Degradasi potensi dan kualitas Sumber Daya Hutan akibat pengelolaan yang telah dilaksanakan secara sentralistik dan tidak menjamin prinsip-prinsip Kelestarian Hasil, perlu segera disempurnakan ke arah Standar Pengelolaan Hutan Lestari. Masalah perlindungan, Rehabilitasi Hutan dan lahan perlu mendapat perhatian khusus, baik di bidang perencanaan, pemberdayaan masyarakat secara partisipatif dan kesinambungan aspek pendanaannya.

3. Apabila diperhatikan secara saksama maka data kerusakan hutan di Kabupaten Kutai Kertanegara menunjukkan masa depan penerimaan royalti atau pendapatan daerah dari sektor kehutanan akan semakin menurun. Namun apabila kegiatan reboisasi dan rehabilitasi hutan dilaksanakan secara terencana dengan dukungan dana dan kinerja yang memadai, maka faktor iklim Kalimantan Timur sangat mendukung untuk mempercepat pemulihan (recovery) Sumber Daya Hutan itu sendiri.
4. Masalah tenurial dan konflik masyarakat lokal dengan pemegang HPH/

HTI perlu disikapi secara adil, arif dan profesional dalam rangka pengamanan investasi dan kepastian usaha.

5. Perencanaan partisipatif dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam kegiatan pembangunan kehutanan perlu diupayakan. Kiranya perlu ada perubahan paradigma, bahwa memperkuat masyarakat adalah *social investment* bukan beban sosial (*social cost*). Tindakan investasi sosial dalam banyak kasus di bidang kehutanan terbukti mampu mendukung keberlanjutan sistem pengelolaan Sumber Daya dan Investasi yang ada.

The Indonesian Quarterly



The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events
- Review of Political Development
- Review of Economic Development
- and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Annual Subscriptions:

Indonesia	Rp 70.000,00
Asia, Pacific, and Australia	US\$ 100.00
Europe & Africa	US\$ 125.00
USA, Canada & Central America	US\$ 150.00
South America & Others	US\$ 175.00

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscriptions to

The Indonesian Quarterly
Centre for Strategic and International Studies
Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia
Phone (62-21) 386 5532, Fax (62-21) 380 9641; 384 7517
Email: csis@csis.or.id

Pengusahaan Hutan di Era Otonomi Daerah

Nana Suparna

Ada empat faktor utama yang menyebabkan buruknya kinerja sektor kehutanan di Indonesia. Keberhasilan pengusahaan hutan oleh Pemda Dati II di era Otonomi Daerah akan sangat tergantung pada sejauhmana Pemda Dati II mampu mengatasi keempat persoalan dasar tersebut. Upaya-upaya untuk memindahkan kewenangan dari pusat ke daerah tidak otomatis meniadakan persoalan "sentralisasi". Dalam hal ini, diperlukan perubahan paradigma dari yang bersifat mekanistik menjadi yang bersifat ekologi. Untuk mewujudkan hal ini, maka perlu dibentuk forum multi-stakeholders yang akan menjamin terciptanya perubahan kebijakan sebagaimana yang diharapkan.

PENDAHULUAN

KITA semua berharap bahwa adanya perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi atau disebut dengan era otonomi daerah dapat memperbaiki tingkat kesejahteraan seluruh masyarakat secara adil, termasuk di dalamnya memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

Pengusahaan hutan dimaksudkan untuk dapat mengelola dan memanfaatkan kekayaan sumber daya hutan untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang dalam pelaksanaannya secara ekonomi layak, dan dari sisi lingkungan dapat dipertanggungjawabkan, serta secara sosial budaya dapat diterima. Dengan demikian di antara ketiga aspek tersebut yaitu *ekonomi, lingkungan* dan *sosial-budaya* dapat berjalan

beriringan tanpa ada satu pun aspek yang dikorbankan dan tanpa ada satu pun yang dinomorsatukan. Berhasil tidaknya suatu unit pengelolaan hutan dapat dilihat dari bagaimana keadaan indikator dari ketiga aspek tadi.

Demikian pula dalam kegiatan pengusahaan hutan, kita semua berharap di era otonomi daerah yang secara resmi dimulai sejak 1 Januari 2001 ini dapat memberikan suasana baru yang lebih kondusif yang dapat mendorong kegiatan pengusahaan hutan, baik pengusahaan hutan alam maupun hutan tanaman industri dapat berjalan lancar, dapat berkembang, baik dari segi kuantitas, kualitas maupun keragaman produknya, tanpa melepaskan azas keberlanjutan, baik keberlanjutan fungsi produksi, fungsi lingkungan maupun keberlanjutan fungsi sosial-budayanya.

Tabel 1

KONTRIBUSI EKSPOR PANEL KAYU DAN HASIL HUTAN TERHADAP PEROLEHAN DEvisa							
Tahun	Ekspor Panel Kayu	Ekspor Produk Hasil Hutan	Ekspor Non Minyak	Ekspor Minyak	Kontribusi Panel Kayu terhadap		Kontribusi Hasil Hutan terhadap
	(000 US\$)	(000 US\$)	(000 US\$)	(000 US\$)	Hasil Hutan (Persen)	Total Ekspor (Persen)	Total Ekspor (Persen)
1994	4.036.081	6.260.172	30.359.700	9.693.700	64.47	10.08	15.63
1995	3.886.944	6.691.376	34.953.400	10.464.600	58.09	3.56	14.73
1996	4.029.478	7.409.579	38.092.900	11.722.000	54.38	8.09	14.87
1997	3.887.999	7.476.902	41.821.049	11.622.549	52.00	7.27	13.99
1998	2.486.166	6.542.479	40.975.476	7.872.163	38.00	5.09	13.39
Rata-2	3.665.334	6.876.102	37.240.505	10.275.002	53.31	7.71	14.47
1999	2.704.741	7.976.096	38.478.569	9.186.868	33.91	5.67	16.73

Sumber: Biro Pusat Statistik (BPS); MPI, untuk ekspor hasil hutan 1994-1999; dan APKINDO, untuk ekspor panel kayu 1994-1999.

Tabel 2 A

PEROLEHAN DEvisa PULP DAN KERTAS, 1995-1999				
No.	Tahun	Volume (Ton)	Devisa (US\$)	Keterangan
1.	1995	1.500.720	1.257.950.000	
2.	1996	2.325.610	1.309.769.000	
3.	1997	2.986.020	2.000.000.000	
4.	1998	4.490.700	3.500.000.000	
5.	1999	5.000.000	4.000.000.000	
Jumlah		16.303.050	12.067.719.000	
Rata-rata		2.717.175	2.011.286.500	

Sumber: Asosiasi Pulp dan Kertas Indonesia (APKI), 2000.

Tabel 2 B

PEROLEHAN DEvisa PULP DAN KERTAS, 2000		
- Ekspor Panel Kayu	-	US\$1,99 Milyar
- Ekspor Mebel & Komponen Kayu	-	US\$1,64 Milyar
- Pulp & Kertas	-	US\$3,00 Milyar
- Produk Kayu Lainnya	-	US\$0,94 Milyar
Jumlah	-	US\$7,57 Milyar

Sumber: The Jakarta Post, May 4, 2001.

Untuk dapat memperbaiki kinerja perusahaan hutan, kita harus melihat dulu bagaimana perkembangan kegiatan itu selama ini dan apa permasalahan atau kendala yang dihadapi serta apa yang menjadi penyebabnya. Dengan demikian jika dikaitkan dengan pertanyaan "apakah di era otonomi daerah ini keadaan perusahaan hutan akan makin baik?", jawabnya adalah "tergantung sejauh mana di era otonomi daerah ini kita mampu

menghilangkan, atau setidaknya-tidaknya mengurangi sumber-sumber penyebab maupun kendala-kendala yang dihadapi oleh kegiatan pengusahaan hutan selama ini".

Kalau dalam era otonomi daerah ini hanya ada pemindahan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintahan Daerah Tingkat II tanpa adanya perubahan paradigma dan perbaikan kebijakan oleh Pemerintah di daerah, maka yang akan terjadi hanyalah pemindahan masalah, atau jangan-jangan keadaannya akan makin buruk, karena keleluasaan dalam pengambilan keputusan dan besarnya kewenangan tanpa diikuti dengan peningkatan kualitas dari kebijakan itu sendiri serta tanpa adanya kontrol yang efektif akan cenderung menghasilkan *output* yang tidak baik.

Walau bagaimanapun, era desentralisasi merupakan suatu proses perjalanan sejarah bangsa Indonesia yang tak bisa dihentikan karena dalam era sentralisasi kekuasaan selama ini telah menghasilkan kegagalan dan banyak ketidakpuasan karena adanya ketimpangan sosial antara Pusat dan Daerah. Oleh karena itu yang paling utama harus dilakukan di era otonomi saat ini adalah bagaimana agar Pemda dapat menjalankan fungsinya secara efektif dan efisien sehingga menghasilkan kebijakan-kebijakan yang baik dan tepat dengan belajar dari kegagalan di era sebelumnya dengan mengubah paradigma, dari paradigma mekanistik (mekanis, fisik/lahiriah, teknosentris, kuantitatif) ke paradigma ekologi (organik, holistik, partisipatif, ekosentris, kualitatif).

PERKEMBANGAN PENGUSAHAAN HUTAN SELAMA INI

Pada awalnya aktivitas pengusahaan hutan yang digalakkan mulai tahun 1970-an memang telah banyak menolong keterpurukan di bidang ekonomi nasional di mana sampai akhir tahun 1980-an perkembangannya cukup stabil dan positif. Tetapi karena berbagai sebab mulai tahun 1990-an perkembangan sektor kehutanan secara kualitas menurun walaupun dari sisi total perolehan devisanya relatif stabil.

Memperhatikan data di atas dapat disimpulkan adanya perubahan struktur komoditas kayu yang diekspor, yaitu adanya penurunan nilai dari panel kayu, tetapi ada kenaikan dari produk Hasil Hutan lainnya terutama dari pulp dan kertas. Penurunan produk panel kayu dapat diartikan adanya penurunan produksi kayu dari hutan alam yang dikelola dengan sistem TPTI (RKT).

Berdasarkan data di atas juga dapat disimpulkan bahwa sampai dengan tahun 2000 naiknya produk pulp dan kertas bukan karena naiknya produksi kayu bulat dari hutan tanaman industri, melainkan karena masih adanya produksi kayu bulat dari IPK atau karena ditolong oleh masih adanya kegiatan konversi hutan alam menjadi perkebunan/HTI.

Penurunan produksi kayu bulat dari hutan alam juga dapat dibuktikan dengan terus berkurangnya jumlah HPH, dari puncaknya sebanyak 652 HPH, menjadi hanya 293 HPH pada Januari 2001. Khusus di Kaltim pada tahun 2000 jumlah HPH masih ada 103 buah (67 yang aktif), tetapi pada tahun 2001

Tabel 3

REALISASI PRODUKSI KAYU BULAT DAN BAHAN BAKU SERPIH (BBS)
DARI HUTAN ALAM

No.	Tahun	Produksi Kayu Bulat (m ³)		Jumlah	BBS (m ³)
		RKT	IPK		
1.	1994/1995	17.308.737	4.708.696	22.017.433	pm
2.	1995/1996	16.943.933	5.398.196	22.342.129	8.338.525
3.	1996/1997	15.268.134	8.021.328	23.289.462	9.189.337
4.	1997/1998	15.821.397	10.162.081	25.983.478	13.650.650
5.	1998/1999	10.179.406	6.056.174	16.235.580	6.762.156
6.	1999/2000	7.158.274	6.046.446	13.204.720	pm
Jumlah		82.679.882	40.392.921	123.072.802	37.940.667
Rata-rata		13.779.980	6.732.153	20.512.134	9.485.167

Keterangan: RKT - Rencana Kerja Tahunan
IPK - Ijin Penebangan Kayu
BBS - Bahan Baku Serpih

Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Hutan Produksi, 2000.

Tabel 4

PRODUKSI KAYU BULAT (TERMASUK
DARI HUTAN TANAMAN INDUSTRI)

No.	Tahun	m ³	Keterangan
1.	1994/1995	24.027.276	
2.	1995/1996	24.850.015	
3.	1996/1997	26.069.281	
4.	1997/1998	29.520.321	
5.	1998/1999	19.026.943	
6.	1999/2000	20.619.942	
Jumlah		144.113.778	
Rata-rata		24.018.963	

jumlahnya hanya 81 buah, itu pun hanya 43 buah yang aktif.

PERKEMBANGAN HUTAN TANAMAN INDUSTRI (HTI)

Luas areal yang dicadangkan untuk HTI sampai dengan tahun 2000 adalah 7,7 juta ha, tetapi yang sudah ditanami baru 1,8 juta ha atau baru 23 persen dari total luas areal kotor yang dicadang-

kan. Perkembangan luas tanaman HTI per kelompok HTI dan keadaan perusahaannya pada Desember 2000 dapat dilihat pada Tabel 5.

PERKEMBANGAN LUAS HUTAN

Sampai saat ini data luas hutan Indonesia yang cukup akurat yang dihitung dari waktu ke waktu secara periodik belum ada, tetapi secara umum memang banyak studi menyimpulkan bahwa luas hutan Indonesia terus berkurang dari waktu ke waktu. Berdasarkan Laporan Bank Dunia dalam 10 tahun terakhir luas hutan di Indonesia berkurang 1,5 juta ha/tahun. Perkembangan luas hutan di Indonesia dapat dilihat dari pendekatan luas kawasan hutannya (lihat Tabel 6).

Luas kawasan hutan tidak sama dengan luas areal berhutan, dan sebagian kawasan hutan tersebut adalah sudah

Tabel 5

PERKEMBANGAN HTI PER DESEMBER 2000

No.	Keadaan Perusahaan	Pulp		Kayu Perkakas		Transmigrasi		Total		
		Juml.	Luas areal yang dican-dangkan (ha)	Juml.	Luas areal yang dican-dangkan (ha)	Juml.	Luas areal yang dican-dangkan (ha)	Juml.	%	Luas areal yang dican-dangkan (ha)
1.	Berjalan	9	1.577.044	14	376.056	28	356.265	51	29	2.309.365
2.	Berjalan, tidak normal	3	632.008	14	356.350	15	180.360	32	18	1.168.718
3.	Berhenti	6	859.811	26	599.324	24	237.310	56	32	1.696.445
4.	Tidak melakukan kegiatan sama sekali	11	1.891.465	26	689.564	0	0	37	21	2.581.029
Jumlah		29	4.960.328	80	2.021.294	67	773.935	176		7.755.557
Luas areal yang sudah ditanami		1.186.999 ha		360.877 ha		308.171 ha		1.856.047 ha		

Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Hutan Produksi, 2001.

Tabel 6

LUAS KAWASAN HUTAN INDONESIA

Kawasan Hutan	TGHK (Tahun 1983)		Padu Serasi Tahun 1999 (TGHK & Tata Ruang)		Hutan Rusak	
	Luas (juta ha)	%	Luas (juta ha)	%	Luas (juta ha)	%
Konservasi	18,80	16,52	20,50	18,26	3,65	17,80
Hutan Lindung	30,70	26,98	33,52	29,85	2,16	6,44
Hutan Produksi						
- Terbatas	31,30	27,50	23,06	20,54		
- Tetap	33,0	29,00	35,20	31,35	14,25	27,46
Hutan Tetap	113,80	100,00	112,28	100,00	20,06	17,87
Hutan Konversi	26,60 juta ha		8,08 juta ha			
Jumlah	140,40 juta ha		120,36 juta ha			

Sumber: Badan Planologi Kehutanan dan Perkebunan.

tidak berhutan lagi, maka dapat dipastikan bahwa total luas areal hutan di Indonesia adalah lebih kecil daripada 120 juta ha. Berdasarkan data di atas, memang sulit untuk dapat disimpulkan bahwa sektor kehutanan mempunyai kinerja yang baik dan stabil, walaupun tidak dapat disimpulkan juga bahwa seluruh HPH/HTI tidak ada yang mempunyai kinerja baik.

PERMASALAHAN YANG DIHADAPI DALAM PENGUSAHAAN HUTAN SELAMA INI

Jika diurai satu per satu akan banyak sekali permasalahan dan kendala yang dihadapi dalam pengusahaan hutan, tetapi penulis akan mencoba merangkum dan mengelompokkannya ke dalam be-

berapa permasalahan mendasar saja, antara lain sebagai berikut:

1. Ketidakpastian lahan/areal kerja

Kepastian dan kemantapan lahan/areal kerja dalam pengusahaan hutan terutama di luar Jawa sampai saat ini masih merupakan barang langka. Hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya gugatan dari kelompok masyarakat adat/lokal menyangkut tuntutan "Hak adat/ulayat" terhadap areal-areal kerja pengusahaan hutan yang telah diberikan oleh Pemerintah kepada perusahaan. Juga dapat dibuktikan dengan tidak diakuinya keberadaan pal-pal batas areal kerja di lapangan oleh masyarakat setempat. Padahal kepastian lahan/areal kerja dalam pengusahaan hutan merupakan salah satu hal mendasar yang harus dipenuhi dalam rangka keberlanjutan usaha maupun keberlanjutan fungsi hutannya.

2. Ketidakmampuan melakukan pengawasan dan menegakkan aturan/hukum

Ketidakmampuan melakukan pengawasan dan menegakkan aturan/hukum dapat dibuktikan dengan banyaknya kegiatan *illegal logging*, perambahan hutan dan kebakaran hutan. Kegiatan *illegal logging* baik untuk penjualan dalam negeri maupun diselundupkan ke luar negeri, serta perambahan hutan makin sering terjadi lagi di era reformasi ini. Kegiatan *illegal logging* atau perambahan hutan atau kebakaran yang terjadi dalam areal kerja pengusahaan hutan menjadi salah satu penyebab dasar tidak dapat tercapainya fungsi keberlanjutan dalam pengusahaan hutan.

3. Lemahnya tingkat profesionalisme SDM yang terlibat dalam kegiatan pengusahaan hutan

Lemahnya profesionalisme SDM dalam pengusahaan hutan dapat diindikasikan dengan antara lain rendahnya produktivitas dan efisiensi dalam pemanfaatan sumber daya hutan yang dikelolanya, kualitas hutan-hutan bekas tebangan yang tidak baik, dampak negatif pengusahaan hutan terhadap lingkungan yang tidak terkendali maupun rendahnya kualitas dari beberapa aturan yang ada dalam kegiatan pengusahaan hutan. Kelemahan SDM ini terjadi baik di dalam unit manajemen HPH/HTI, maupun di dalam birokrasi pemerintahan.

4. Sentralisasi pengelolaan hutan

Sistem sentralistis dalam pengelolaan hutan selama ini telah menyebabkan munculnya beberapa persoalan negatif dalam pengusahaan hutan, antara lain:

- a. Adanya peraturan yang seragam dalam bentuk-bentuk pengelolaan hutan, padahal masing-masing tapak mempunyai keadaan dan karakteristik yang berbeda, baik kondisi tapak/tanahnya, bentuk vegetasinya, maupun keadaan sosial-budayanya.
- b. Terjadinya kesenjangan distribusi rente ekonomi yang lebih dominan ke Pusat, sehingga Pemerintah Daerah kurang peduli terhadap keberadaan kegiatan pengusahaan hutan yang ada di daerahnya.
- c. Pemerintah Daerah kurang peduli terhadap usaha-usaha pengamanan dan perlindungan hutan.

Dengan demikian sejauh mana keberhasilan Pemda di era otonomi daerah ini dalam mengelola sektor kehutanan, terutama dalam kegiatan pengusahaan hutan adalah sejauh mana Pemda di era otonomi daerah ini mampu mengatasi atau mengurangi empat permasalahan dasar yang dihadapi dalam kegiatan pengusahaan hutan seperti diuraikan di atas.

TANTANGAN PEMDA DI ERA OTONOMI DALAM MENYUKSESKAN KEGIATAN PENGELOLAAN HUTAN

Adanya keempat permasalahan dasar yang dihadapi dalam pengelolaan hutan seperti tersebut di atas merupakan penyebab utama ketidakberhasilan kinerja sektor kehutanan selama ini. Dengan demikian kinerja pengelolaan hutan di era otonomi daerah tergantung dari sejauh mana otonomi daerah mampu mengatasi keempat permasalahan dasar tersebut.

Dari keempat permasalahan dasar tadi, sampai saat ini kelihatannya baru permasalahan keempat yang relatif dapat ditanggulangi, yaitu permasalahan sentralisasi pemerintahan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Namun itu pun masih dapat dipertanyakan apakah kualitas kebijakan selama otonomi daerah ini telah melahirkan kebijakan-kebijakan yang tepat dan baik, dan apakah *output* atau dampak dari kebijakan itu telah menyentuh kepentingan masyarakat di pedesaan ataukah baru memindahkan dari kepentingan orang-orang "Jakarta" ke orang-orang di Tingkat II? Padahal masih ada tiga permasalahan dasar lain yang telah

menghadang efektifitas otonomi daerah dalam rangka menyuksekan pengelolaan hutan tersebut. Belum lagi persoalan-persoalan lain di luar persoalan pengelolaan hutan yang begitu banyak dan kompleks, dan di lain pihak di beberapa kabupaten justru tidak didukung oleh kecukupan anggaran, sumber daya manusia dan sarana/prasarana yang memadai.

Di lain pihak, para pelaku bisnis di era reformasi dan pada masa-masa awal dari era otonomi daerah ini merasakan keadaan yang lebih tidak kondusif atau malah merasakan lebih banyak ketidakpastian dan gangguan dalam menjalankan roda bisnisnya.

Beberapa hal tersebut di bawah ini adalah beberapa contoh kebijakan atau kejadian yang terjadi di masa awal era desentralisasi ini yang sangat mengganggu dunia usaha sektor kehutanan, yaitu antara lain:

1. Diterbitkannya Ijin-ijin Pemu-ngutan Hasil Hutan (IHPHH) yang tumpang-tindih dengan ijin HPH yang masih berlaku

Penerbitan IHPHH di areal HPH pihak lain di samping menimbulkan konflik kepentingan, juga merusak siklus tebang kelestarian yang sudah dirancang sebelumnya. Oleh karena itu, muncul pertanyaan dan kekhawatiran apakah Pemda saat ini tidak mengakui adanya ijin-ijin usaha yang sudah diterbitkan oleh Pemerintah Pusat sebelumnya? Terlampir adalah contoh beberapa IHPHH yang tumpang tindih dengan ijin HPH yang masih berlaku (Lampiran A).

2. Penetapan lokasi dan luas IHPHH yang tidak didasarkan kepada siklus tebang lestari

IHPHH-IHPHH yang diterbitkan tanpa didasarkan kepada aturan main kelestarian tentu saja akan memberikan dampak lebih buruk terhadap lingkungan hidup dan kelestarian hutannya sendiri, karena lokasi-lokasi IHPHH tersebut ditetapkan begitu saja tanpa dikaitkan dengan perencanaan hutan jangka panjang, maupun terhadap tindakan-tindakan silvikultur lainnya dalam rangka keberlanjutan fungsi dari pengusahaan hutan yaitu keberlanjutan fungsi produksi, fungsi ekologi dan sosial-budayanya.

3. Pengawasan terhadap praktek-praktek IHPHH yang sangat lemah

Lemahnya pengawasan terhadap praktek-praktek IHPHH telah menyebabkan makin meluasnya praktek-praktek tebang liar dan penyelundupan. Hal ini tentunya akan menumbuhkan persaingan tidak sehat dalam usaha kehutanan.

4. Diterbitkannya Peraturan-peraturan Daerah mengenai pungutan retribusi peredaran hasil hutan

Sebagai contoh, Pemda kota Samarinda menerbitkan Perda No. 31 Tahun 2000, di mana di dalamnya ditetapkan bahwa setiap Hasil Hutan kayu yang beredar di kota Samarinda dikenakan retribusi sebesar Rp. 2.500,-/m³. Pemda Kotim-Kalteng menerbitkan Perda No. 14 Tahun 2000 yang isinya antara lain me-

netapkan adanya pungutan retribusi industri terhadap kayu bulat yang diolah di industri yang berada di Kotim sebesar Rp. 10.000,-/m³, sedangkan terhadap kayu-kayu bulat yang dikirim ke luar Kotim dikenakan pungutan retribusi peredaran sebesar Rp. 80.000,-/m³.

5. Maraknya tuntutan/klaim oleh masyarakat

Di samping beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemda yang dapat menghambat iklim bisnis, banyaknya tuntutan/klaim yang diajukan oleh masyarakat tanpa adanya batasan dan aturan yang jelas juga sangat mengganggu operasional perusahaan, karena biaya yang harus dikeluarkannya tidak bisa diprediksi baik besarnya maupun waktunya. Belum lagi ketidakjelasan perwakilan dari masyarakat dan cakupan wilayah hak adatnya. Karena ketidakjelasan aturan merupakan disinsentif bagi perusahaan, maka maraknya tuntutan seperti di atas jelas membuat banyak perusahaan menderita, dan tidak sedikit yang menutup usahanya. Apalagi Pemda tidak bisa berbuat banyak untuk mengatasi hal tersebut.

KESIMPULAN

1. Ada empat permasalahan dasar yang merupakan penyebab ketidakberhasilan sektor kehutanan selama ini, yaitu ketidakpastian lahan/areal kerja; ketidakmampuan melakukan pengawasan dan penegakan aturan/hukum; lemahnya tingkat profesionalisme SDM dan sentralisasi pengurusan hutan.

2. Pada era reformasi ini baru satu permasalahan yang mulai diatasi, yaitu masalah sentralisasi dalam pengelolaan hutan dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Propinsi. Itu pun hasilnya masih harus kita tunggu, apakah efektif dalam mengatasi berbagai persoalan yang ada ataukah tidak.
3. Berhasil/tidaknya Pemerintah Daerah dalam menyukseskan kegiatan pengelolaan hutan tergantung pada sejauh mana Pemda dapat mengatasi dan menyelesaikan tiga permasalahan dasar lainnya dalam pengelolaan hutan, yaitu mengenai:
 - a. Ketidakpastian lahan/areal kerja;
 - b. Efektifitas pengawasan dan penegakan peraturan/hukum;
 - c. Pengembangan profesionalisme SDM yang terlibat dalam pengelolaan hutan.

Tetapi di lain pihak memang kita akui bahwa Pemda juga menghadapi kendala adanya keterbatasan dalam sarana/prasarana pemerintahan, terbatasnya SDM dan terbatasnya anggaran

pembangunan daerahnya. Ditambah lagi masih adanya euforia kebebasan di masyarakat yang kurang memperhatikan norma-norma hukum positif yang berlaku.

4. Tetapi desentralisasi merupakan suatu proses perjalanan bangsa Indonesia yang tak dapat dielakkan dan harus dihadapi dengan berbagai keterbatasannya. Dengan demikian, persoalan kita bukanlah mempertimbangkan perlu atau tidaknya desentralisasi dilanjutkan, tetapi bagaimana agar kesalahan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat selama ini tidak diulangi lagi oleh Pemerintah Daerah di era otonomi, antara lain dengan mengubah paradigma yang dianutnya dari paradigma mekanistik ke paradigma ekologi. Di samping itu, Pemda juga perlu secara paralel berusaha meningkatkan kualitas SDM-nya ke arah profesionalisme.
5. Konsekuensi dengan digunakannya paradigma ekologi adalah harus terbentuk Forum *Multi-Stakeholders* yang secara bersama-sama dilibatkan dalam proses lahirnya kebijakan sampai dengan ikut mengawasi jalannya kegiatan itu sendiri.

Lampiran A

DAFTAR CONTOH IJIN PEMUNGUTAN HASIL HUTAN (IHPHH) YANG TUMPANG-TINDIH DENGAN AREAL HPH DI KABUPATEN KUTAI KERTANEGARA, KALTIM

1. Di HPH PT Oceaneas Timber Production (OTP)

No.	Nama Pemegang Ijin	Luas (Ha)	Keterangan
1.	Kemyien Lie	100	- SK Bupati No. 522.21/163/PRODA.I/VI/2000, Tanggal 3 Juni 2000
2.	Kensing Dak	100	SK Bupati No. 522.21/163/PRODA.I/VI/2000
3.	Eng Beng	100	SK Bupati No. 522.21/164/PRODA.I/VI/2000
4.	Bagak	100	SK Bupati No. 522.21/165/PRODA.I/VI/2000
5.	Ba Lie	100	SK Bupati No. 522.21/166/PRODA.I/VI/2000
6.	Ramli	100	SK Bupati No. 522.21/167/PRODA.I/VI/2000
7.	Nyuk Je	100	SK Bupati No. 522.21/168/PRODA.I/VI/2000
8.	Nyuk Dok	100	SK Bupati No. 522.21/169/PRODA.I/VI/2000
9.	Wea Dok	100	SK Bupati No. 522.21/170/PRODA.I/VI/2000
10.	Hat Pol	100	SK Bupati No. 522.21/171/PRODA.I/VI/2000
11.	Heang Dea L.S.	100	SK Bupati No. 522.21/172/PRODA.I/VI/2000
12.	Bit Keduk	100	SK Bupati No. 522.21/173/PRODA.I/VI/2000
13.	Hendra Irawan	100	SK Bupati No. 522.21/252/PRODA.I/IHPHH/XI/2000, Tanggal 13 November 2000
14.	Ding Hong	100	SK Bupati No. 522.21/253/PRODA.I/IHPHH/XI/2000
15.	Diah Ling	100	SK Bupati No. 522.21/254/PRODA.I/IHPHH/XI/2000
16.	Lung Bit	100	- Nomor 16 sampai dengan 20 baru Rekom Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Kutai, Nomor 522.21/7273/DK-III/X/2000, Tanggal 7 Desember 2000
17.	Siang Lun	100	
18.	Jhonathan	100	
19.	Abdul Hamid	100	
20.	Hat Neang	100	- Semua lokasi IHPHH tersebut di atas berada dalam wilayah KBNK berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah yang disahkan oleh Gubernur Kaltim dan Ketua DPRD Tingkat I Kaltim
Total		2.000	

2. Di HPH PT Limbang Ganeca

No.	Nama Pemegang Ijin	Luas (Ha)	Keterangan
1.	Yudianto	100	SK Bupati No. 522.21/266/PRODA.I/XII/2000, Tanggal 4 Desember 2000
2.	Marsyid	100	SK Bupati No. 522.21/268/PRODA.I/XII/2000
3.	Wahtudin	100	SK Bupati No. 522.21/271/PRODA.I/XII/2000
4.	H. Wahab	100	SK Bupati No. 522.21/275/PRODA.I/XII/2000
5.	pm	100	pm
6.	pm	100	pm
7.	pm	100	pm
8.	pm	100	pm
9.	pm	100	pm
Total		900	

Keterangan: Di areal HPH PT Limbang Ganeca sudah terbit sebanyak 9 IHPHH sehingga total areal tumpang tindih sebanyak 900 Ha.

Bantuan Luar Negeri dan Sektor Kehutanan Indonesia*

Agus Setyarso

Indonesia mulai menerima bantuan asing sejak awal 1980-an dan semakin meningkat sejak 1992 misalnya melalui GTZ, ODA, DFID, USAID, JICA dan Uni Eropa. Setelah krisis, praktek manajemen kehutanan sangat dipengaruhi oleh persetujuan-persetujuan internasional. Meskipun bantuan asing sangat meningkat di masa lalu akan tetapi dampaknya sangat kecil terhadap kondisi kehutanan nasional. Terdapat kebutuhan untuk merumuskan kembali dan melembagakan strategi serta kebijakan kehutanan, di samping perlunya mendefinisikan kembali kerja sama internasional untuk memenuhi kebutuhan Indonesia dan bukan hanya sekadar menerima bantuan yang diarahkan oleh pemberi bantuan.

DASAR PEMIKIRAN

Tahap Awal Pengaruh Internasional terhadap Masalah Kehutanan

D I SAMPING beberapa kerja sama bilateral yang sudah terjalin, hubungan Indonesia dengan masyarakat internasional yang terkait dengan kehutanan ditandai dengan komitmennya kepada program-program CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species*) pada tahun 1975 atau tiga tahun setelah Konferensi Stockholm mengenai Lingkungan. Hal ini cukup mengejutkan di mana Indonesia pada saat itu sedang ber-

ada pada masa inflasi ekspor kayu dan pada awal masa pertumbuhan ekonomi. CITES hanya dikenal oleh sejumlah orang yang sebagian besar merupakan akademisi.

Apakah Negara yang Kaya Sumber Daya Hutan Memerlukan Bantuan?

Pertanyaan tersebut umumnya muncul pada tahun 1970-an. Hutan meliputi 70 persen dari luas keseluruhan daratan pada tahun 1970. Tidak ada pihak yang khawatir mengenai ancaman terhadap keanekaragaman hayati dan tidak ada keraguan atas pelaksanaan peraturan CITES. Dalam hal pemanfaatan hutan, penanam modal swasta memperoleh kesempatan terbaik dan periode pengembalian modal dalam perusahaan penebangan kayu kurang dari lima tahun. Sepertinya bantuan internasional untuk masalah kehutanan tidak diperlukan. Menarik penanam modal swasta

*Naskah asli berjudul "Foreign Assistance and Indonesia's Forestry Sector", makalah yang disajikan dalam seminar tentang "Economic Crisis, Economic Reforms and the Forestry Sector in Indonesia" yang diselenggarakan oleh Centre for Strategic and International Studies (CSIS) bekerja sama dengan MacArthur Foundation, AS.

lebih dirasakan perlu dibandingkan dengan bantuan luar negeri. Banyak yang berpendapat bahwa mengundang penanam modal asing dalam usaha penebangan kayu akan diikuti oleh alih teknologi dan peningkatan kapasitas produksi.

Kehutanan Indonesia Menghadapi Masalahnya Sendiri

Di dalam negeri, kehutanan dipandang sebagai sumber daya utama yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Perlunya meningkatkan penanaman modal asing dan devisa negara dalam menjunjung perekonomian hampir tidak mempertimbangkan cara-cara pengelolaan hutan yang terbaik. Peningkatan kapasitas produksi tidak terwujud seperti yang diharapkan dan alih teknologi tidak melembaga.

Kebijakan dasar di bidang kehutanan di Indonesia berasal dari dan bahkan diatur oleh kebijakan nasional. Tidak ada inisiatif kehutanan yang berasal dari sektor kehutanan itu sendiri. Departemen Kehutanan semakin besar dan kuat, tetapi hanya mengikuti kebijakan nasional yang lebih berorientasi kepada ekonomi. Kehutanan Indonesia sebagai suatu sistem tidak pernah didefinisikan dan sebagai konsekuensinya terjadi kesenjangan kebijakan yang komprehensif di sektor kehutanan.

Perlunya Bantuan Internasional untuk Kehutanan

Sejak 1983 (berdirinya ITTO) kehutanan terkait dengan perjanjian ekonomi internasional. UNCED (1992) dipandang sebagai saat di mana kebijakan interna-

sional dalam pembangunan ekonomi mencakup lingkungan dan kehutanan. Berbagai instrumen untuk mendukungnya telah dibentuk dan dikembangkan. Di sisi lain, ekonomi Indonesia sedang sangat bergantung pada bantuan luar negeri dan kehutanan diperlakukan sebagai bagian dari ekonomi. Kehutanan Indonesia ditempatkan dengan lebih rumit dan multidimensional. Di dalam negeri, kehutanan harus menangani lebih dari 50 persen lahan nasional dan ke luar negeri harus menyesuaikan diri dengan perkembangan internasional. Bagi banyak pihak, kehutanan saat ini merupakan sesuatu yang kehilangan arah. Oleh karena itu sangat perlu untuk menelaah kembali seluruh situasi dan mengembalikan hutan Indonesia kepada posisi awal guna meraih tujuannya.

STATUS DAN SEJARAH KEBIJAKAN KEHUTANAN INDONESIA

Awal Sejarah: Sumber Daya Hutan yang Sehat

Data mengenai kehutanan di Indonesia tidak pernah lengkap. Pada tahun 1985 Departemen Kehutanan memperkirakan luas hutan Indonesia mencapai 140,4 juta hektar yang berarti 70 persen dari total luas daratan. Dari total luas hutan yang ada, 30,7 juta hektar diklasifikasikan sebagai hutan lindung, 18,8 juta hektar merupakan pelestarian alam atau taman nasional, 64,3 juta hektar hutan produksi, dan 26,6 juta hektar merupakan hutan terbuka yang diperuntukkan bagi penggunaan non-hutan seperti perkebunan, pemukiman, dan transmigrasi. Dengan menambah produksi kayu 1 kum/ha/tahun,

dikalkulasikan bahwa produksi hutan Indonesia yang berkelanjutan mencapai 60 juta kum. Dengan tingkat sumber daya dan produksi ini, negara seperti Indonesia dapat melakukan hampir apa saja yang diperlukan untuk mempersiapkan dan membentuk kebijakan yang baik dan manajemen yang aplikatif. Hal inilah yang dipikirkan orang pada awal 1970-an dan tidak ada yang akan berjalan menyimpang.

Alasan Klasik: Menggunakan Sumber Daya Alam untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi

Sayangnya, kehutanan tidak pernah diizinkan berkembang sendiri. Kehutanan harus membantu mendorong pembangunan ekonomi seperti yang tercantum dalam Undang-undang Pokok Kehutanan No. 5/1967. Sampai saat ini, pembangunan ekonomi Indonesia selalu tergantung pada sumber daya alam seperti minyak bumi, mineral, kayu, dan hasil pertanian. Dalam hal ini, kehutanan memainkan banyak peran, baik dalam ekonomi, sosial, dan lingkungan. Peran-peran ini tidak pernah seimbang dalam 25 tahun terakhir. Pemanfaatan sumber daya dan tekanan pembangunan telah mendominasi dan mengarah pada tingkat pengrusakan hutan seluas lebih dari 1,5 juta hektar setiap tahunnya. Program-program yang dijalankan negara seperti transmigrasi, perkebunan, dan pengembangan rawa menyumbang 67 persen dari total kerusakan tersebut.

Perdagangan kayu menjadi sumber penting dalam perdagangan luar negeri. Pada tahun 1999, hasil hutan mencakup 25 persen dari pendapatan ekspor non-

migas dan berada pada urutan kedua setelah tekstil dan pakaian jadi. Sejalan dengan sektor hilir yang terkait (sektor sekunder dan tersier), mereka menyumbang sekitar US\$5 milyar setiap tahun kepada ekonomi atau 7 persen dari PDB Indonesia (BPS, 2000). Permintaan akan produk hasil hutan diperkirakan akan semakin meningkat dalam tahun-tahun mendatang sejalan dengan pertumbuhan jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, dan perdagangan internasional.

Melewati Batas

Orientasi ekonomi telah mengakibatkan pengrusakan sumber daya alam, termasuk hutan. Tuntutan akan konversi hutan untuk penggunaan lain mencakup 25 juta hektar. Pada daerah pedalaman, areal hutan dengan ketinggian yang cukup dan tanah yang basah di daerah pantai telah diubah fungsi menjadi pertanian dengan pertimbangan mengganggu keseimbangan ekosistem. Erosi tanah karena gangguan ini akan memakan biaya negara sebesar US\$300-400 juta setiap tahun, 90 persen di antaranya dalam bentuk hilangnya lahan produksi dan sisanya dalam bentuk akumulasi sedimen pada sistem irigasi, waduk dan daerah pantai. Di Kalimantan Tengah, satu juta hektar hutan dipangkas untuk penanaman padi. Upaya ini gagal dan menghasilkan lahan tidak produktif yang sangat luas. Kebakaran hutan tahun 1983 telah menghanguskan lebih dari 3 juta hektar hutan di Kalimantan Timur. Kebakaran yang lebih besar kembali terjadi di daerah yang sama pada tahun 1997-1998 dan menghanguskan lebih dari 5 juta hektar hutan dan kerugian sebesar US\$8

milyar bagi rakyat dan perusahaan-perusahaan Indonesia.

Luas lahan yang mengalami degradasi, gundul dan tandus kini diperkirakan mencapai 30 juta hektar. Tanpa usaha yang serius untuk mengatasi masalah ini, lahan tandus dapat meningkat 1-2 persen setiap tahunnya. Pemerintah menyadari bahwa terjadi penurunan jumlah lahan hutan sekitar 1,7 juta hektar setiap tahunnya berdasarkan data 1988-1997. Pernyataan terakhir dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam rangka persiapan hukum sumber-sumber daya alam menunjukkan pengrusakan hutan seluas 2,2 juta hektar setiap tahun sejak 1998.

BAPPENAS telah mengeluarkan Strategi Nasional untuk Pembangunan Skema Perencanaan Ruang. Sebaliknya, penerapan perencanaan ruang propinsi telah mengakibatkan efek samping dalam bentuk konversi hutan seluas 25 juta hektar.

Penghitungan ulang sumber-sumber daya alam yang dilakukan BAPPENAS (MoF, 2000) menunjukkan bahwa terdapat lebih dari 14 juta hektar hutan (30 persen) di bawah pemegang ijin pengelolaan hutan yang rusak, dan 6 juta hektar (20 persen) hutan lindung telah gundul.

Dampak Reformasi terhadap Kehutanan

Indonesia mengalami perubahan politik pada tahun 1998 sebagai hasil dari tuntutan rakyat akan reformasi. Demokrasi, *good governance*, dan otonomi daerah merupakan target utama gerakan reformasi. Kehutanan mengikuti arus reformasi dan selama masa transisi menghadapi berba-

gai fenomena yang tidak terduga. Dalam mendorong demokrasi, beberapa konflik meningkat. *Good governance* lemah karena lemahnya penegakan hukum, dan otonomi daerah mengakibatkan kebijakan kehutanan independen pada tingkat daerah tanpa pengawasan secara nasional. Kehutanan dipandang sebagai sektor utama untuk mendorong pendapatan daerah oleh pemerintah daerah.

BANTUAN UNTUK KEHUTANAN INDONESIA (PENILAIAN INTERNAL)

Titik Tolak

Titik tolak dari pemberian bantuan luar negeri untuk kehutanan berkaitan dengan masalah lingkungan. JICA adalah donor utama dalam rehabilitasi lahan yang terbakar dan membentuk Pusrehut (Pusat Rehabilitasi Hutan Tropis). Beberapa LSM seperti WWF (*World Wide Fund for Nature*), TNC (*The Nature Conservancy*), CI (*Conservation International*), *Birdlife International*, *Wetland International*, dan lain-lain telah bekerja dalam berbagai studi ekologi dan secara aktif terlibat dalam pengelolaan lahan konservasi. Dengan tujuan yang sedikit berbeda, sumbangan *Ford Foundation* dan *Windrock International* terlihat pada beberapa proyek yang melibatkan masyarakat.

Bantuan dalam Kerangka Ekonomi: Tahap Awal

Kehutanan Indonesia terkait dengan bantuan internasional dalam kerangka pembangunan ekonomi sejak awal tahun 1980-an. Mulai tahun 1983 (berdirinya ITTA) kehutanan secara langsung terlibat

dalam perjanjian-perjanjian yang berhubungan dengan ekonomi internasional (ASEAN, GATT (sekarang WTO, Red.), dan NAFTA merupakan beberapa di antaranya). *International Tropical Timber Organization* (ITTO) memberikan kerangka konsultasi yang efektif di antara negara-negara produsen dan konsumen yang menjadi anggotanya mengenai seluruh aspek ekonomi kayu dunia dalam batasan wewenangnya. Di antara berbagai tujuannya, terdapat komitmen untuk membimbing negara-negara guna mencapai tujuan ITTO tahun 2000 yang menyatakan bahwa pada tahun 2000 seluruh produk kayu tropis yang diperdagangkan secara internasional oleh negara-negara anggota harus berasal dari hutan yang dikelola secara berkesinambungan. Beberapa bank (Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia) terlibat dalam skema kehutanan pada akhir tahun 1980-an terutama dalam hubungan dengan infrastruktur dan peningkatan kapasitas (lembaga kehutanan dan proyek-proyek pelestarian hutan). Lembaga keuangan yang paling berperan dalam ekonomi Indonesia adalah Dana Moneter Internasional (IMF).

Pihak-pihak yang Berperan Besar di Sektor Kehutanan

Barituan dalam sektor kehutanan meningkat sejak UNCED tahun 1992. Jerman melalui GTZ, Inggris melalui ODA dan DFID, Amerika Serikat melalui program USAID/NRM, Jepang melalui program JICA dan OECF, dan terakhir Uni Eropa merupakan negara-negara donor paling aktif sampai saat ini. Tabel 1 menunjukkan bahwa negara-negara donor ini terlibat dalam proyek-proyek percon-

tohan dan peningkatan kapasitas produksi. Aktivitas lainnya adalah bantuan teknis dan analisis kebijakan. Bank Dunia melalui IBRD aktif dalam peningkatan kapasitas produksi. Bank Dunia juga mensponsori GEF dalam berbagai proyek awal kehutanan. JICA berperan dalam menyediakan infrastruktur. GTZ dan ODA/DFID terlibat dalam proyek-proyek awal dan menyediakan bantuan teknis dan bekerja dalam beberapa analisis kebijakan. Uni Eropa mempunyai beberapa proyek percontohan tetapi tetap membuka sebuah kantornya untuk bertindak sebagai penghubung dalam proses pembuatan keputusan.

Lembaga Internasional Lainnya

Beberapa lembaga internasional yang terkait dengan sektor kehutanan, antara lain: CIFOR (*Center for International Forestry Research*), ICRAF (*International Co-operative Research in Agro Forestry*), Biotrop, sebuah lembaga penelitian yang didanai oleh ASEAN untuk menyelidiki biologi daerah tropis, SIDA (Swedia), FINNIDA (Finlandia), DANIDA (Denmark), AUSAID (Australia), CIDA (Canada), TROPENBOS (Belanda). Lembaga-lembaga tersebut terlibat dalam penelitian dan proyek-proyek percontohan.

Penyelenggaraan Kehutanan

Di samping berbagai donor yang bekerja aktif dalam kehutanan Indonesia, sektor kehutanan tidak berjalan seperti yang diharapkan. Kapasitas lembaga kehutanan tidak berjalan seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat melalui beberapa indikator pencapaian baik dalam

pembuatan keputusan, perencanaan hutan, pengelolaan, dan yang terutama, dalam hal mengelola informasi, pemantauan, dan pengawasan yang efektif.

Praktek kehutanan yang dilakukan oleh para pemegang HPH jauh dari tujuan pengelolaan hutan produksi yang berkesinambungan. Penebangan liar dan produksi kayu lapis diperkirakan hampir tiga kali lipat dari yang dihasilkan pada tahun 1998 dan hal ini terjadi pada hutan lindung dan taman nasional, di samping juga pada hutan produksi. Salah satu hal yang mendorong penebangan liar adalah berlebihnya kapasitas industri pengolahan kayu Indonesia sebagai akibat dari harga dan upah pengolahan kayu yang terlalu rendah sepanjang lebih dari satu dekade dan kegagalan bank dalam menganalisis penanaman modal baru di bidang pengolahan kayu secara hati-hati. Dari US\$51,1 milyar utang swasta pada Badan Penyehatan Perbankan Indonesia (BPPN), US\$4,1 milyar merupakan utang industri kehutanan yang mana US\$2,7 milyar belum nyata hasilnya.

MEMAHAMI KEBIJAKAN INTERNASIONAL

Pengertian

Perlu dicatat bahwa para donor mempunyai misi dan kebijakan masing-masing saat mereka membuat nota kesepahaman (MoU) mengenai program kerja sama dengan pemerintah. Evaluasi tidak seharusnya dibatasi pada sisi Indonesia saja, tetapi juga harus memperhatikan kepentingan dan harapan para donor. Hal ini

penting untuk menilai keseimbangan keuntungan antara pihak-pihak yang terlibat. Studi ini menemukan beberapa keterbatasan dalam memperoleh informasi dari sisi donor. *Pertama*, MoU tidak mempunyai informasi yang cukup mengenai kebijakan donor baik sebelum maupun sesudah pelaksanaan proyek. *Kedua*, hanya beberapa donor yang mengeluarkan kebijakan luar negeri mereka mengenai kehutanan. Berikut ini merupakan gambaran sampai saat ini.

Strategi Pihak-pihak Luar Negeri

USAID

Strategi USAID dalam membantu Indonesia mencapai pertumbuhan yang baik dan berkesinambungan tertuju pada pengelolaan ekonomi, kesehatan dan keluarga berencana, pengelolaan lingkungan, dan lembaga-lembaga dalam negeri yang mendukung demokrasi. Kepentingan nasional Amerika Serikat ditegaskan dalam perdagangan Indonesia dan potensi penanaman modal, potensi pengaruh demokrasi dan stabilitas di kawasan, dan peran kunci dalam isu global seperti pengelolaan sumber daya alam. Lokasi strategis Indonesia dan meningkatnya pengaruh internasional berdampak pada masalah keamanan, perdagangan, dan penanaman modal di kawasan dan dengan Amerika Serikat.

Jepang

Dengan dasar studi dan penelitian mengenai kondisi pembangunan dan tugas-tugas yang dihadapi Indonesia serta ren-

cana-rencana pembangunannya, sejalan dengan dialog kebijakan antara Jepang dan Indonesia, Jepang memberikan prioritas untuk membimbing Indonesia dalam beberapa hal, yaitu: mencapai pemerataan, pengembangan sumber daya manusia dan pendidikan, konservasi lingkungan, mendorong restrukturisasi industri, dan pengembangan infrastruktur industri.

Masyarakat Eropa

Dari seluruh negara ASEAN, hubungan perdagangan antara Indonesia dan Uni Eropa (UE) merupakan yang paling berkembang yang berawal dari kebijakan diversifikasi ekspor (dari produk pertanian dan bahan mentah sampai barang konsumsi tahan lama seperti tekstil, sepatu, mebel, dan elektronik) yang dijalankan sejak pertengahan tahun 1980-an. UE adalah mitra dagang terbesar kedua bagi Indonesia (setelah Jepang) dan pada tahun 1998 merupakan tujuan utama ekspor barang Indonesia di samping minyak dan gas. Dalam 25 tahun terakhir, UE juga menjadi penyumbang penanaman modal luar negeri langsung terbesar di Indonesia.

Program-program awal Masyarakat Eropa membawa Indonesia kepada swasembada pangan (pertanian, perikanan, irigasi). Sejak 1992, program pembangunan terpusat pada sektor kehutanan, sejalan dengan prinsip dasar konservasi dan pengelolaan yang berkesinambungan. Program tersebut menyediakan sektor pendukung (pemetaan/GIS, komunikasi radio), pencegahan dan pengendalian kebakaran, serta proyek-proyek konservasi dan produksi. Jumlah dana

untuk pengembangan kerja sama mencapai US\$140 milyar. Sebuah Kantor Penghubung Kehutanan berperan membantu pengembangan kebijakan kehutanan, membantu pengawasan seluruh program dan hubungan dengan donor lainnya ke sektor kehutanan tersebut, khususnya yang berasal dari UE.

Bank Dunia

Strategi umum Bank Dunia terhadap Indonesia pada intinya memberikan bantuan untuk mendukung infrastruktur ekonomi. Salah satu harapannya adalah bahwa ekonomi akan tumbuh lebih cepat dan akan berjalan dengan sendirinya sejalan dengan mantapnya infrastruktur. Meskipun demikian, Seymour and Dubash (1999) menyatakan bahwa:

- Mulai tahun 1980-an, Bank Dunia mendapat kritik karena membiayai beberapa proyek yang merusak lingkungan di negara-negara berkembang. Bank Dunia dituduh membiayai proyek yang merusak lingkungan, termasuk transmigrasi di Indonesia. Proyek-proyek ini mempunyai dampak luas terhadap negara-negara penerima bantuan termasuk pengrusakan hutan dan pemindahan para penduduk asli.
- Pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, kepemimpinan Amerika Serikat berperan besar dalam reformasi kebijakan lingkungan dan mekanisme transparansi serta pertanggungjawaban kegiatan Bank Dunia. Sebagai tanggapan atas kritik yang dilontarkan lembaga lingkungan dan disebarkan melalui Kongres Amerika Serikat, pada akhir 1980-

an dan awal 1990-an Bank Dunia mengambil kebijakan dan prosedur untuk menilai dan mengurangi dampak lingkungan yang merugikan dari masing-masing proyek yang dijalankan. Contohnya, kebijakan kehutanan Bank Dunia melarang lembaga itu untuk membiayai usaha penebangan kayu di hutan tropis utama. Sejalan dengan upaya-upaya reformasi kebijakan, Bank Dunia mendorong perubahan struktur dan strategi penanaman modal untuk memperlihatkan komitmennya pada pembangunan berwawasan lingkungan yang berkesinambungan.

IMF

Peran IMF tetap stabil selama 64 tahun sejarahnya. IMF adalah forum keuangan untuk mendiskusikan secara terbuka mengenai kebijakan fiskal anggota-anggotanya dan untuk menghindari kembalinya pembatasan pertukaran mata uang internasional. Keanggotaan IMF terbuka untuk semua pemerintah yang menjalankan kebijakan luar negeri dan menerima segala peraturan yang ditetapkan dalam IMF.

Prosedur pemungutan suara dalam IMF dilakukan dengan mempertimbangkan kepentingan donor-donor keuangan terbesar. Pemerintah negara penerima didorong untuk merestrukturisasi ekonomi mereka guna mendorong perdagangan bebas, tetapi dengan kewajiban untuk mengikuti aturan yang ditetapkan oleh IMF. Berkaitan dengan kebijakannya terhadap Indonesia, IMF menghadapi banyak protes. IMF gagal mendorong pertumbuhan

ekonomi yang berkesinambungan di negara-negara mana pun di dunia. Sebaliknya, malah meninggalkan utang dan ketergantungan. Ekonomi Jakarta tetap diganggu oleh monopoli yang tidak efisien, bank pailit, hambatan perdagangan, subsidi makanan yang sia-sia, dan sikap pilih kasih dari segi politik.

Bank Pembangunan Asia (ADB)

ADB memilih daerah pedesaan dan masyarakat desa sebagai sasaran utama. Itulah sebabnya mengapa ADB jarang menangani sektor kehutanan, terutama pengelolaan hutan alam. Kegiatan ADB sepanjang tahun selalu dipandu oleh strategi sementara yang menekankan reformasi kebijakan dan lembaga dalam sektor-sektor ekonomi yang penting, mendorong pelaksanaan agenda desentralisasi, dan meningkatkan langkah-langkah pengurangan kemiskinan dan perlindungan sosial. ADB bekerja sama dengan IMF, Bank Dunia, dan lembaga keuangan lainnya dalam melaksanakan agenda strategi sementara.

ADB mengembangkan strategi operasional negara baru yang akan membimbing pelaksanaan jangka menengahnya di Indonesia. Strategi perhatian utama di Indonesia mencakup pengurangan kemiskinan, penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi, memulihkan ekonomi, dan pembangunan sosial. Strategi baru tersebut akan mengarahkan perhatian-perhatian tersebut melalui program bantuan terpadu, yang meliputi reformasi kebijakan dan penanaman modal utama.

Masyarakat Internasional Bergabung: Berbagai Instrumen Kebijakan Kehutanan Internasional

(dikutip dari *World Resource Institute*)

Gabungan masyarakat internasional dimulai dengan ditandatanganinya CITES, tetapi resmi terbentuk pada UNCED, 1992. Sejak itu pengaruh masyarakat internasional menggunakan dua jalur kebijakan yang merupakan gabungan jalur pemerintahan dan mekanisme pasar. Berikut adalah beberapa hasilnya.

- Dari Konvensi UNCED, dua kesepakatan utama, yaitu Konvensi mengenai Keanekaragaman Hayati dan Kerangka Kerja Konvensi mengenai Perubahan Iklim, menggambarkan peran hutan dalam menjaga ekosistem global.
- Kriteria dan indikator pengelolaan hutan yang berkesinambungan. Pada tahun 1990, *International Tropical Timber Organization* (ITTO) menjadi badan antarpemerintah pertama yang mengeluarkan kriteria dan panduan pengelolaan hutan tropis yang berkesinambungan. Mengikuti negosiasi ulang *International Tropical Timber Agreement* (ITTA) tahun 1994, negara-negara penghasil kayu mampu mengambil kesepakatan dari negara-negara yang membeli kayu bahwa mereka juga akan melaksanakan target ITTO 2000 di mana seluruh hasil hutan harus berasal dari hutan yang dikelola secara berkesinambungan.
- *World Commission on Forests and Sustainable Development* (WCFSD) menerima mandat resmi dari *Inter-Action Council of Former Heads of States and Government*. Sejumlah panel kerja dibentuk untuk mendukung WCFSD. Panel-panel ini akan menetapkan penggunaan dan pengelolaan sumber-sumber daya hutan yang berkesinambungan dan sepatutnya; perdagangan dan lingkungan; dan mekanisme keuangan, kesepakatan internasional, serta peran lembaga-lembaga internasional.
- *Intergovernmental Panel on Forests*. Proses WCFSD dimaksudkan untuk mendukung *Open-End Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests* (IPF), yang disetujui pada sesi ketiga Komisi Keanekaragaman Pembangunan PBB. Komisi ini membentuk IPF guna meningkatkan konsensus dan tindakan untuk menerapkan kesepakatan UNCED yang berhubungan dengan hutan dalam tingkat nasional dan internasional. Kesepakatan seperti itu dapat mengatasi berbagai masalah.
- *CITES Monitoring and Protection*. CITES yang efektif terbentuk sejak tahun 1975 dan sekarang beranggotakan 128 negara merupakan perjanjian internasional yang mengikat yang mengatur perdagangan satwa liar dan tanaman untuk melindungi spesies yang terancam punah.
- *Forest Stewardship Council*. FSC adalah majelis LSM, perwakilan industri, ilmuwan, dan masyarakat yang didirikan pada tahun 1993 untuk mempromosikan lingkungan dengan benar, untuk tujuan sosial dan pengelolaan ekonomi hutan dunia. Pada tahun 1994, FSC membantu serangkaian prinsip dan kriteria pengelolaan hutan yang berkesinambungan sejalan dengan pan-

duan untuk melaksanakan pemeriksaan lapangan dan memeriksa rantai pemeliharaan hutan produksi bersertifikat.

- Negara dan lembaga peminjam bergabung dalam *Consultative Group on Indonesia* (CGI). CGI terdiri dari 21 negara dan 13 lembaga. Sebelumnya CGI dikenal dengan IGGI (*Intergovernmental Group on Indonesia*) yang dibentuk saat Soeharto memerintah dalam masa Orde Baru. Negara-negara anggota CGI antara lain Australia, Austria, Belgia, Kanada, Denmark, Finlandia, Perancis, Inggris, Jerman, Italia, Jepang, Selandia Baru, Norwegia, Korea Selatan, Spanyol, Swedia, Swiss, dan Amerika Serikat. CGI juga melibatkan Bank Dunia, IMF, ADB, *Kuwait Fund for Arab Economic Development*, *Saudi Fund for Development*, *Nordic Investment Bank*, dan *Islamic Development Bank*.

Pengaruh yang Bertambah Besar

Pengaruh masyarakat internasional kepada kehutanan Indonesia dapat dibagi dalam dua kategori, yaitu melalui instrumen-instrumen kebijakan yang berhubungan dengan lingkungan (sistematis sejak UNCED) dan melalui bantuan internasional untuk ekonomi Indonesia sejalan dengan bantuan yang dibutuhkan. Yang pertama memberikan pengaruh dengan meningkatkan tuntutan akan komitmen Indonesia melalui berbagai perjanjian. Pembangunan yang berkesinambungan, dampak lingkungan dan pengelolaan hutan yang baik merupakan sebagian dari prioritas yang ditekankan. Yang kedua

menggunakan kekuatan mekanisme pinjaman internasional untuk menuntut persyaratan teknis dan ekonomi dalam praktek kehutanan. IMF menandakan hal ini dengan mengeluarkan Memorandum Kebijakan Ekonomi dan Keuangan Pemerintah Indonesia (15 Januari 1998) yang menggambarkan kebijakan-kebijakan yang akan diterapkan Indonesia dalam konteks permintaan bantuan keuangan dari IMF. Paling sedikit ada tujuh butir dalam memorandum ini yang mempunyai dampak langsung terhadap kehutanan (dalam strategi reformasi struktur: perdagangan dan investasi, deregulasi dan swastanisasi, dan lingkungan). Sejalan dengan hal tersebut, Pemerintah Indonesia telah membuat komitmen lainnya dalam bidang kehutanan kepada CGI pada Februari 2000.

KESETARAAN DALAM KEMITRAAN?

Kerja Sama yang Tidak Dapat Dihindari

Dengan pengaruh internasional pada tingkat saat ini, kehutanan Indonesia tidak dapat menghindari tekanan. Kerja sama dengan lembaga dan bank internasional harus berlanjut. Berbagai masalah dalam kehutanan telah dimasukkan dalam komitmen internasional dan memorandum dan negara tidak telalu mampu untuk mengembangkan sektor kehutanan dengan usaha sendiri.

Siapa Membantu Siapa?

Pada awalnya kehutanan Indonesia telah memberikan banyak kontribusi dan memainkan peran penting dalam kehutanan global. Selama lebih dari 20 tahun

kehutan Indonesia telah membantu lingkungan global dan menyediakan bahan bagi industri dunia. Sekarang situasi terbalik. Kehutan sedang berada pada tahap yang membahayakan. Kesiambungan penyediaan kayu dipertanyakan, peran ekonomi nasional tetap terbatas, dan sebagian besar sumber daya hutan harus diperbaiki dan direhabilitasi.

Siapa yang Diuntungkan dengan Kerja Sama Tersebut?

Perubahan kontras peran kehutan Indonesia dalam hubungan internasional menunjukkan bahwa keuntungan bersama dan *win-win solution* tidak akan terwujud. Berikut ini adalah beberapa indikator yang mendukung pernyataan tersebut:

- Kapasitas tidak pernah terwujud: Inventarisasi Hutan Nasional diprakarsai, tetapi tidak dikembangkan lebih lanjut dan dipelihara, yang mengakibatkan informasi yang lemah mengenai kehutan; sejumlah pegawai dikirim untuk belajar tetapi tidak ada perencanaan sumber daya manusia; perencanaan kehutan tidak pernah dipersiapkan; pemantauan dan pengawasan kapasitas tidak berjalan efektif; peran masyarakat dalam pengelolaan hutan tidak jelas.
- Terdapat beberapa proyek yang dibentuk bantuan internasional; bahkan donor kehutan telah terbentuk dalam CGIF (*Consultative Group on Indonesian Forestry*), dan saat ini DFF (*Donor Forum on Forestry*); tetapi tidak ada bukti jelas penggunaan rekomen-

dasi proyek-proyek untuk pembuatan kebijakan yang efisien.

- Posisi tawar-menawar dalam kehutan kepada sistem utama (kebijakan nasional) tidak pernah meningkat. Kehutan selalu berada di belakang fungsi lingkungan yang abstrak. Peran dari fungsi lingkungan kepada perencanaan ekonomi dan pengambilan keputusan tidak pernah dipertimbangkan dengan serius.
- Bantuan internasional untuk kehutan telah ditingkatkan sepanjang dekade terakhir tetapi tidak dapat membendung meningkatnya pengrusakan hutan dan degradasi hutan.

Ketidaksetaraan Tidak Dapat Menyelesaikan Masalah

Kerja sama internasional dalam kehutan ternyata berjalan secara tidak setara. Kehutan Indonesia telah dilembagakan ke dalam berbagai organisasi internasional dan bank. Saat ini, di dalam negeri, kehutan masih merupakan instrumen dalam kekuatan ekonomi. Hasil yang dapat dipelajari dari proyek-proyek yang didanai oleh internasional tidak pernah dilembagakan dalam sudut pandang yang lebih luas dalam struktur kebijakan Indonesia. Hal ini dapat dilihat bahwa lembaga-lembaga internasional semakin kaya dan semakin kuat, tetapi tidak ada kemajuan nyata dalam hal perkembangan kehutan nasional. Keadaan ini tidak dapat menolong siapa pun dalam jangka panjang dan sesuatu harus dipikirkan di masa depan.

SESUATU UNTUK MASA DEPAN

Perlunya Tinjauan Strategis

Pemerintah, yang biasanya diwakili oleh Departemen Kehutanan (kemudian Departemen Kehutanan dan Perkebunan, kemudian Departemen Pertanian dan Kehutanan, dan kembali ke Departemen Kehutanan) tidak pernah mempunyai fokus yang jelas mengenai pandangan internasional. Hal-hal yang terjadi dalam hubungan internasional dipandang sebagai tindakan reaktif. Bereaksi dengan pertimbangan kebijakan nasional dan bereaksi terhadap pengaruh internasional. Pemenuhan perjanjian-perjanjian internasional dan komitmen-komitmen lebih menonjol ketimbang pelaksanaannya. Strategi ini dapat berguna jika sumber-sumber daya hutan berlimpah. Hal ini tidak lagi berlaku untuk keadaan saat ini. Kehutanan Indonesia jauh dari yang diharapkan dan tidak banyak yang dapat digunakan sebagai dasar bagi proses tawar-menawar. Sementara masyarakat internasional masih memperhatikan dan mempertahankan beberapa kepentingan, kehutanan Indonesia akan meninjau ulang kebijakannya dalam hubungan internasional.

Mendefinisi Ulang Struktur Pengambilan Kebijakan

Sebagian wilayah negara dapat berdiri sendiri dan merestrukturisasi kebijakan kehutanan di bawah pemerintah otonomi. Pada tingkat nasional, kehutanan lebih banyak berhubungan dan tergantung pada campur tangan interna-

sional. Struktur keputusan kebijakan kehutanan dalam pemerintah harus ditinjau ulang untuk menempatkan sistem kehutanan dalam bentuk yang sistematis. Hal ini perlu untuk menghasilkan posisi terbaik dan kebijakan yang terawasi dengan baik. Saat ini, sebagian besar kebijakan internasional dalam bidang kehutanan tidak diputuskan dalam MoF.

Mendefinisikan Kembali Kerja Sama Internasional

Seperti yang dibahas sebelumnya, mitra-mitra internasional mempunyai agenda masing-masing berdasarkan kepentingan mereka dan harus ditinjau secara teratur. Meningkatnya tekanan dan pengaruh harus diantisipasi dengan meninjau seluruh kerja sama internasional. Jika hal ini tidak dilakukan akan menyebabkan berkuasanya masyarakat internasional dan akan mengurangi kapasitas pengelolaan hutan secara nasional.

Mendefinisi Ulang Strategi untuk Melembagakan Kebijakan di Bidang Kehutanan

Salah satu kelemahan kehutanan Indonesia adalah penerapan keputusan kebijakan. Hukum dan peraturan tetap menjadi dokumen dengan sedikit pemenuhan dan pencapaian dalam penerapannya. Secara umum dapat dilihat bahwa kebijakan-kebijakan ini tidak didukung dengan berbagai instrumen yang diperlukan. Terdapat kesenjangan dalam mekanisme insentif-hukuman dan tidak didukung dengan sarana dan prasarana

pengawasan. Yang terakhir, berbagai kebijakan tersebut tidak diikuti oleh fasilitas yang memadai dan sumber-sumber daya untuk mendukung sosialisasi di lembaga-lembaga masyarakat.

KEPUSTAKAAN

- ADB-Indonesia. 2001. *ADB's New Lending Strategy for Indonesia Stresses Linkage to Reforms*. ADB.org.
- Agus Setyarso. 2001. *Autonomous Government in Transition: Development Without Sustainability?*
- Asia House Essen. 1998. *Indonesia-Memorandum of Economic and Financial Policies*. Asia Point Network.
- Biro Kerja Sama Luar Negeri dan Penanaman Modal. 2001. *List of Projects Within Forestry Sector*. Ministry of Forestry.
- Doug Bandow. 1998. *Debt and Dependency Are The IMF Legacy*. IMF, April 23.
- EU Commission: The EU's Relations with Indonesia – An Overview.
- Frances Seymour and Navroz K. Dubash. 1999. *World Bank's Environmental Reform Agenda*. Vol. 4, No. 10, March. World Resources Institute.
- JICA (The Japan International Cooperation Agency). *JICA's Strategy in Indonesia*.
- Planning Agency. 2000. *Recalculation of Forest Resource*. Ministry of Forestry.
- The World Bank and the International Monetary Fund. 2001. Page Wise, Inc.
- World Resource Institute. *New Initiatives on International Forest Policy*.

Hutan Indonesia dari Kacamata Bank Dunia

Thomas E. Walton

Adanya kemauan politik dan kepemimpinan pemerintah RI untuk menghentikan aktivitas ilegal dan menerapkan praktek-praktek pengaturan yang berkesinambungan dalam masalah kehutanan telah menjadi perhatian Bank Dunia dan kolega-kolega donor. Ini dimaksudkan untuk lebih mendorong ke arah suatu kerja sama guna memenuhi komitmen pemerintah dalam melakukan reformasi kebijakan di bidang kehutanan. Meskipun komitmen ini telah dibentuk berdasarkan perjanjian antara pemerintah RI dan sejumlah donor pada pertemuan CGI bulan Februari 2000, namun Bank Dunia mengharapkan kemajuan kongkret di bidang kehutanan, seperti isu penebangan kayu liar, korupsi dan kepentingan-kepentingan bercokol (vested interest). Diharapkan kemudian tercipta sense of urgency bersama sehingga dapat menyelamatkan hutan-hutan Indonesia di masa mendatang.

APA YANG PERLU DILAKUKAN?

UNTUK mempertahankan hutan-hutannya, Indonesia memerlukan suatu pendekatan baru, yakni sebuah Program Hutan Nasional (PHN) yang baru. Proses pembuatan program tersebut seyogyanya mengundang partisipasi semua bahan dan pihak yang terkait, serta memperoleh dukungan dan komitmen mereka. Program harus didasarkan pada kesamaan visi mengenai masalah hutan dan memuat strategi besar, agenda reformasi kebijakan, serta sejumlah langkah aksi yang spesifik. Selain itu, program tersebut perlu dilengkapi oleh beberapa aksi jangka pendek untuk menghambat tingkat kerusakan hutan, menghindari terutupnya kemungkinan-kemungkinan baru, serta menunjukkan kemauan pemerintah

untuk maju ke arah manajemen hutan yang berkesinambungan.

Rincian program tersebut sebaiknya diserahkan kepada pihak-pihak terkait; meskipun demikian, apapun yang mereka setuju perlu memuat setidaknya sepuluh elemen di bawah ini:

- Suatu badan *multi-stakeholder* dan antarlembaga yang memberikan nasihat kepada pemerintah tentang kebijakan kehutanan serta mengawasi proses program hutan nasional (PHN) ini.
- Pembekuan konversi hutan alam untuk tujuan apapun sampai pemberlakuan PHN dan sampai berfungsinya suatu mekanisme keputusan penggunaan lahan hutan yang transparan.

- Suatu sistem yang memperluas dan menjamin akses pembagian keuntungan hasil hutan bagi masyarakat lokal dan masyarakat pengguna hutan.
- Program-program kesadaran dan pendidikan lingkungan.
- Insentif dan hukuman untuk meningkatkan pengaturan konsesi hutan, serta sebuah mekanisme inspeksi yang transparan dan mandiri untuk mengkaji hasil akhir atau sasaran yang diinginkan.
- Penegakan hukum yang berkenaan dengan tindakan-tindakan penebangan liar, pembakaran, perambahan serta tindakan pendisiplinan yang agresif dalam kasus-kasus korupsi yang berkaitan dengan pengaturan hutan.
- Restrukturisasi industri pemrosesan kayu sehingga kebutuhan bahan-bahan mentah dapat diseimbangkan dengan hasil berkelanjutan dari hutan bersama dengan kayu hasil perkebunan. Dengan adanya sebuah pasar terbuka untuk kayu bulat, kekuatan pasar dapat menyeimbangkan permintaan dan penawaran yang ada.
- Memperbaharui komitmen untuk konservasi peninggalan keanekaragaman hayati dengan membentuk suatu jaringan taman nasional serta wilayah-wilayah yang dilindungi yang dapat diatur secara efektif.
- Sebuah program agresif penanaman kembali lahan hutan yang rusak, untuk membebaskan tekanan terhadap

hutan alam sambil menciptakan pendapatan dan lahan pekerjaan bagi penduduk pedesaan. Program ini seharusnya tidak dilakukan sendirian, oleh pemerintah pusat; pemerintah daerah, masyarakat, kalangan industri dan sejumlah lembaga swadaya masyarakat (LSM) dapat juga memberikan kontribusinya. Program tersebut seharusnya juga bukan hanya melakukan proses penanaman hutan kayu dan taman; pembebasan lahan atau tanah non-hutan dari pihak pengelola hutan bagi komunitas-agro kehutanan yang tertata, harus menjadi satu elemen program.

- Pembagian tanggung jawab dan wewenang yang jelas dan disetujui di antara pemerintah pusat, propinsi dan Daerah Tingkat II, disertai dengan insentif dan hukuman yang kuat, dukungan teknik dan arahan untuk mencapai pengaturan hutan yang berkesinambungan dalam struktur pemerintahan yang terdesentralisasi.

Indonesia telah membentuk badan antarlembaga yang dikenal sebagai Komite antardepartemen untuk Kehutanan (KIK). KIK telah menyiapkan agenda yang akan membawa sektor kehutanan menuju arah yang baru saja dijelaskan di atas. Agendanya pertama kali muncul sebagai "delapan butir" pada pertemuan interim *Consultative Group on Indonesia* (CGI) yang diselenggarakan bulan Februari 2000. Selanjutnya butir tersebut diperluas menjadi 12 dalam rencana aksi yang dikeluarkan menyusul pertemuan CGI bulan Oktober 2000 (lihat ringkasan berikut ini):

12 BUTIR RENCANA AKSI KEHUTANAN INDONESIA

<ul style="list-style-type: none">• Mengawasi penebangan kayu liar• Memberlakukan penangguhan/moratorium sementara terhadap konversi hutan alam• Memperkuat kapasitas pengelolaan kebakaran hutan dan mengimplementasikan sejumlah cara untuk mengatasi dan mengelola kebakaran• Menutup industri-industri kayu yang terlilit utang di bawah pengawasan BPPN; menghubungkan penghapusan hutan bagi pengurangan kapasitas dan kehutanan yang berkesinambungan• Memperhitungkan nilai pasar sebenarnya dari kayu gelondongan• Melakukan desentralisasi yang akan memperkuat kelanjutan pengelolaan hutan	<ul style="list-style-type: none">• Menyelesaikan penilaian dan pemetaan hutan• Mengurangi dan merestrukturisasi industri-industri kayu dan meningkatkan daya saing mereka• Mengimplementasikan perjanjian-perjanjian penyewaan lahan dengan memperhatikan hak-hak tradisional penggunaan lahan dan memperkuat peran masyarakat dalam pengelolaan hutan• Mewajibkan industri kertas dan bubur kayu (<i>pulp</i>), serta industri lainnya untuk bergantung pada perkebunan sebagai kapasitas penghubung bagi ketersediaan perkebunan kayu gelondongan• Memperbaiki sistem pengelolaan hutan• Memberi energi baru bagi proses formulasi Program Hutan Nasional (PHN)
---	---

MENGAPA KEBUTUHAN AKAN AKSI PENTING?

Terdapat kebutuhan yang mendasak bagi Indonesia untuk menjalankan beberapa kebijakan yang disebutkan di atas mengingat sedemikian tingginya laju kerusakan hutan di Indonesia. Tingkat rata-rata penebangan hutan mencapai sekitar 1,8 juta hektar per tahun antara tahun 1985 dan 1997. Keadaan ini bahkan lebih buruk di tahun 2001. Pada tingkat ini, hutan dataran rendah kering, jenis paling menarik untuk penebangan dan salah satu yang terpenting bagi konservasi keanekaragaman hayati, akan berhenti menjadi habitat kehidupan liar dan hutan yang secara ekonomis berguna di Sumatra pada tahun 2005 dan di Kalimantan pada tahun 2001. Ini terutama disebabkan

oleh konversi lahan hutan yang tidak direncanakan dengan baik (atau tidak terencana), pengaturan konsesi yang di bawah standar, penebangan liar dan kebakaran. Secara lebih mendasar, kerusakan ini merupakan akibat dari kapasitas berlebih dalam proses pengolahan kayu, kurang diharganya hutan, pengasingan masyarakat sekitar hutan akibat kebijakan-kebijakan pemerintah di masa lalu, korupsi aparat serta gagalnya pemerintahan maupun kedaulatan hukum. Sejumlah contoh di bawah mendukung observasi ini:

- Sebuah pengkajian kondisi hutan yang sedang berlangsung di Departemen Kehutanan menunjukkan bahwa sekitar 30 persen dari hasil hutan tidak ditanami kembali. Hal ini merupakan akibat dari pengalihan lahan hutan

untuk aktivitas lain, kegiatan penebangan hutan yang sembarangan dan kebakaran.

- Kebakaran yang disebabkan oleh proses *land clearing* telah menghancurkan 9,7 hektar di tahun 1997-1998. Setengah dari jumlah tersebut adalah areal hutan. Kerugian ekonomi keseluruhan bagi Indonesia berkisar US\$7,8 milyar, dengan kerugian tambahan sebesar US\$1,4 milyar bagi kerusakan lingkungan global. Kerusakan keanekaragaman hayati tidak termasuk di dalam rincian kerugian tersebut, sehingga perhitungan ini dapat dianggap cukup konservatif. Perusahaan-perusahaan penanaman besar merupakan pelaku-pelaku utama kerusakan hutan, namun kontraktor-kontraktor lahan transmigrasi pemerintah juga terlibat dalam hal ini (dengan proyek lahan gambut seluas satu juta hektar yang gagal di Kalimantan Tengah sebagai contoh yang paling tepat). Sedikit dari perusahaan-perusahaan tersebut yang dikenakan hukuman.
- Volume tahunan kayu gelondongan yang ditebang secara liar jauh melampaui jumlah pemotongan tahunan yang diperkenankan. Laju pencurian kayu gelondongan dari hutan Indonesia berkisar antara 30 juta meter kubik per tahun atau lebih – dibandingkan ini dengan panen yang secara resmi diperbolehkan (25 juta meter kubik) maupun dengan data lama tentang panen yang berkelanjutan, yaitu pada sekitar 22 juta meter kubik per tahun. Penebangan kayu liar merupakan suatu bisnis be-

sar, yang didukung dan dilindungi oleh aparat-aparat korup termasuk polisi dan militer. Pemerintah saat ini mengalami kerugian antara US\$300 juta sampai US\$500 juta dalam bentuk royalti dan dana reboisasi saja – bahkan tidak mustahil lebih besar jika nilai aset hutan-hutan diperhitungkan.

- Dari 183 penambangan kayu gergajian yang berlokasi di sekitar perbatasan Taman Nasional Seblat Kerinci, 111 di antaranya tidak memiliki izin. Banyak di antaranya yang mendapatkan kayu secara liar dari Taman Nasional atau dari konsesi kayu di daerah penyangga sekitar.
- Permintaan terhadap kayu bulat telah melebihi penawaran yang berkelanjutan. Produsen kayu lapis pada kapasitas penuh memerlukan sekitar 23 juta meter kubik kayu per tahun. Sementara pada kapasitas penuh, produsen bubur kayu memerlukan tambahan 23 juta meter kubik per tahun. Permintaan kayu gelondongan domestik merupakan jumlah tambahan di luar jumlah tadi, sehingga permintaan akan kayu gelondongan melebihi dua kali penawaran tahunan, bahkan mungkin tiga kali, jika para produsen berada pada kapasitas penuh. Perusahaan penghasil bubur kayu menghindari keharusan untuk menanam kembali Hutan Tanaman Industri (HTI); secara kolektif HTI yang terbentuk menghasilkan kurang dari 1 juta meter kubik per tahun pada tahun 1998. Ketidakseimbangan ini menciptakan permintaan terhadap kayu bulat liar dan merupakan awal hancurnya industri-industri tersebut.

- Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) merupakan pemegang utama aset dan utang industri kehutanan. Resktrukturisasi berjalan tanpa kerja sama penuh di antara pihak-pihak yang relevan untuk melindungi kepentingan pemerintah dan produksi hutan itu sendiri. Sejumlah perusahaan bubur kayu dan kertas meminta persetujuan untuk melakukan ekspansi guna menciptakan pemasukan demi pembayaran utang mereka, dengan mengabaikan kenyataan bahwa mereka tidak memiliki cadangan sumber kayu gelondongan yang cukup, bahkan untuk pabrik-pabrik mereka sekarang.
- Pengumpulan dana reboisasi tidak cukup memadai. Suatu pemeriksaan terkini Dana Reboisasi menunjukkan bahwa pemerintah telah kehilangan US\$2,6 milyar dari dana reboisasi yang tidak terkumpul serta US\$800 juta akibat pengeluaran yang tidak semestinya antara tahun 1993 sampai 1998.
- Tingkat royalti kayu gelondongan memang secara historis dipatok terlalu rendah, dan pihak berwenang menghindari dari usaha menaikkannya. Sebuah perkiraan menunjukkan bahwa setiap meter kubik memberikan *excess profit* sebesar US\$23. Dengan kata lain, jika dihitung berdasarkan penebangan tahunan yang dibolehkan, pemerintah lagi-lagi kehilangan US\$400 juta setiap tahunnya. Pengumpulan royalti juga tidak memadai, dan jika lemahnya pengumpulan royalti ini serupa dengan kasus pengumpulan dana reboisasi hutan yang juga ren-

dah, pemerintah merugi lebih dari US\$1 milyar pada periode 1993-98.

- Keputusan-keputusan mengenai penggunaan lahan hutan umumnya mengabaikan hak dan pola penggunaan tanah/lahan tradisional masyarakat setempat. Sejarah yang panjang memperlihatkan adanya pengusiran paksa dan penutupan areal hutan, yang dilakukan bukan hanya untuk konsesi hutan semata tetapi juga untuk proyek-proyek transmigrasi dan taman-taman nasional. Kemarahan terpendam di kalangan masyarakat sekitar hutan cenderung menyebabkan mereka memilih ikut melakukan penebangan liar daripada usaha perlindungan hutan. Akibat lainnya adalah adanya campur tangan terhadap operasi konsesi dan perkebunan. Pada tahun 1998, diperkirakan sekitar Rp. 2,6 milyar hilang akibat pencurian atau perusakan perkebunan.

PERAN BANK DUNIA, MASA LAMPAU, KINI DAN AKAN DATANG

Dalam kerja samanya dengan Pemerintah RI pada awal 1990-an, Bank Dunia telah menekankan perlunya perubahan-perubahan mendasar kebijakan dan lembaga di sektor kehutanan. Bahkan, akibat tekanan Bank Dunia agar terjadi perubahan manajemen sektor kehutanan, dan akibat ketidaksetujuan pemerintah atas perubahan tersebut, maka pinjaman kehutanan dihentikan pada 1995 -- yang berarti berhentinya kerja sama antara Bank Dunia dan Departemen Kehutanan, kecuali dalam sektor pengaturan lahan yang dilindungi

dan konservasi keanekaragaman hayati. Perubahan-perubahan yang diharapkan oleh Bank Dunia telah dikaji dalam berbagai studi sektor kehutanan dan dirangkum dengan baik dalam *Indonesia: Environment and Development* (Bank Dunia, 1994).

Permintaan Pemerintah untuk mendapatkan dukungan dana dari Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia di awal 1998 memberikan kesempatan untuk mencoba sejumlah perubahan kebijakan sektor kehutanan dan pengaturan sumber daya alam. Mengingat terbatasnya jumlah persyaratan yang dapat diakomodasi tanpa terlalu membebani operasi penyesuaian ekonomi pasca-krisis, serta pentingnya sektor kehutanan bagi ekonomi Indonesia secara umum dan bagi pemulihan ekonominya secara khusus, maka fokus reformasi kebijakan diletakkan pada sektor kehutanan. Reformasi yang disetujui oleh pemerintah ketika itu pada hakikatnya didasarkan pada agenda 1994.

Di dalam Departemen Kehutanan sendiri, pada tingkat di bawah kementerian, terdapat kepemilikan yang terbatas atas agenda reformasi, sehingga membatasi efektivitas proses dan memperlambat kemajuan reformasi. Hal ini terjadi, sebagian karena tidak cukupnya konsultasi. Hampir tidak ada interaksi di antara Bank Dunia atau IMF dengan Departemen Kehutanan dalam menyusun reformasi pada Januari 1998, terutama karena Bank Dunia tidak memiliki hubungan kerja sama dengan Departemen Kehutanan selain dalam bidang konservasi keanekaragaman hayati dan manajemen lahan terlindungi

sejak tahun 1994. Konsultasi untuk persyaratan-persyaratan proyek selanjutnya, yaitu Kebijakan Pinjaman Pendukung Dana Reformasi Kehutanan I, pun amat terbatas, dan hanya melalui Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) serta kantor-kantor donor lain dalam Kelompok Konsultasi untuk Kehutanan Indonesia. Meskipun demikian, pada saat Kebijakan Pinjaman II, sejumlah hubungan mulai terjalin kembali antara staf Bank Dunia dan Departemen Kehutanan, dan lebih banyak pertemuan dan diskusi mulai dapat dilakukan dengan staf Departemen Kehutanan. Meskipun demikian, kepemilikan kebijakan dalam Departemen Kehutanan masih lemah.

Seminar yang disponsori oleh Bank Dunia pada 26 Januari 2000, yang menghasilkan "delapan butir", merupakan suatu langkah penting bagi terciptanya baik konsultasi antarpihak terkait maupun dialog kebijakan. Ini merupakan titik kulminasi dari proses yang dimulai pada bulan Agustus 1999, segera setelah diadakannya pertemuan CGI 1999 di Paris. Kemudian, dilakukanlah serangkaian pertemuan perencanaan yang diketuai bersama oleh Bank Dunia dan BAPPENAS dan dihadiri oleh setidaknya 25 orang dari pemerintah, komunitas donor, kalangan industri kehutanan, badan-badan khusus seperti CIFOR dan ICRAF, kalangan akademis, serta sejumlah LSM yang berkecimpung di bidang kehutanan sosial dan lingkungan. Kelompok perencanaan memutuskan sejumlah hal, seperti wewenang untuk mengatur waktu pertemuan, tujuan dan hasil yang ingin dicapai, topik-topik

yang dibahas serta format pertemuan. Sebuah kelompok yang lebih kecil yang beranggotakan Bank Dunia, Biro penghubung Uni Eropa (UE), CIFOR dan BAPPENAS kemudian membahasnya secara lebih terinci.

Sejak bulan Maret 2000, Bank Dunia telah mengetuai suatu Forum Donor untuk Kehutanan yang dibentuk berdasarkan perjanjian antara Pemerintah dan sejumlah donor pada pertemuan CGI bulan Februari 2000. Tujuan forum tersebut adalah untuk membantu pemerintah memenuhi komitmennya dalam melakukan reformasi kebijakan kehutanan, untuk memantau kemajuan dan mengkoordinasikan dukungan donor. Forum tersebut telah bekerja sama dengan pemerintah dalam mempersiapkan pertemuan CGI pada bulan Oktober 2000 dan April 2001 melalui serangkaian kegiatan pra-pertemuan CGI yang membahas sejumlah rincian teknis.

Satu-satunya pinjaman Bank Dunia dalam bidang kehutanan adalah untuk Proyek Pembangunan dan Konservasi Terpadu Taman Nasional Kerinci Seblat, dan pada saat ini belum ada rencana bagi pinjaman baru dalam sektor tadi baik dari Bank Dunia maupun pemerintah. Walaupun begitu, Bank Dunia sangat terlibat dalam kegiatan non-pinjaman selain dalam Forum Donor. Aliansi Bank Dunia dan *World Wildlife Funds* (WWF) untuk Perlindungan Hutan menyelenggarakan suatu seminar internasional mengenai pengawasan terhadap penebangan kayu liar pada bulan Agustus 2000 dan mensponsori lokakarya yang diselenggarakan oleh Departemen Kehutanan dengan topik serupa sesudah

seminar pada bulan Agustus. Bersama-sama dengan pemerintah Inggris dan AS, Bank Dunia akan mensponsori pertemuan internasional lain, yaitu Konferensi Tingkat Menteri tentang penegakan hukum kehutanan, dengan Indonesia sebagai tuan rumah pada bulan September 2001. Pada saat ini, Bank Dunia sedang menyelenggarakan suatu kajian percontohan (*pilot study*) mengenai pemetaan dan pengawasan hutan menggunakan video *multispectral* tingkat rendah. Selain itu, Bank Dunia juga sedang membantu Departemen Lingkungan Hidup melaksanakan serangkaian kajian strategi nasional untuk implementasi mekanisme pembangunan yang bersih sesuai dengan Protokol Kyoto dalam bidang kehutanan, yang didanai oleh AusAID. Wilayah kajian yang kami bantu baik secara analitis maupun yang bersifat saran pada tahun keuangan yang dimulai tanggal 1 Juli 2001, meliputi:

- Kajian mengenai dampak harga sumber daya hutan terhadap pengaturan hutan.
- Kajian mengenai keuntungan-keuntungan potensial serta pendekatan-pendekatan alternatif bagi konversi lahan rusak menjadi lahan yang dapat digunakan oleh warga setempat untuk agro-kehutanan.
- Sejumlah konsultasi mengenai pengaturan komunitas/masyarakat sekitar hutan.
- Suatu kajian berkaitan dengan karakteristik dan rangkaian kegiatan penebangan kayu liar.

Bank Dunia secara aktif mencari cara untuk mendukung pemerintah-pemerin-

tah daerah dan propinsi sejalan dengan dimulainya kebijakan otonomi daerah. Kehutanan, industri kehutanan, pengelolaan tanah/lahan serta sejumlah isu penyelesaian tanah merupakan beberapa elemen yang didiskusikan oleh sejumlah pihak-pihak terkait di beberapa propinsi dan kabupaten tertentu. Hasil yang mungkin diperoleh adalah suatu pinjaman atas beberapa alternatif kebijakan pemerintah lokal yang cukup luas, yang tidak sekadar berisi kegiatan-kegiatan pembangunan infrastruktur, fasilitas pendidikan atau kesehatan umum, melainkan juga kegiatan-kegiatan yang mendukung *community forestry* dan agro-kehutanan.

Pekerjaan ini direncanakan karena pemerintah Indonesia sekarang cukup terbuka terhadap masukan dan bantuan, pembuatan kebijakan kehutanan dan mulai menunjukkan kemauan politik untuk menghadapi berbagai isu sulit seperti penebangan kayu liar dan korupsi. Ini merupakan perkembangan yang mengembirakan bagi Bank Dunia, dan akan mendorong diberikannya tambahan bantuan manajemen kehutanan untuk Indonesia, sebagian merupakan bantuan yang ditunda karena kinerja yang mengecewakan di masa lampau, bahkan sejak tahun 1998. Dengan adanya fokus internasional terhadap pengelolaan hutan berkesinambungan serta status Indonesia sebagai salah satu negara dengan

hutan terbesar, sumber-sumber pendanaan seperti *Global Environment Facility* dan Bank Dunia/WWF siap untuk memainkan peran yang lebih besar, selama mereka melihat adanya kemitraan yang konstruktif dan berkelanjutan dengan pemerintah. Bank Dunia dapat membantu memobilisasi sumber-sumber dana ini.

Kita tidak boleh menganggap remeh kenyataan bahwa hutan-hutan di Indonesia dan di sejumlah negara lain di wilayah ini berada dalam keadaan krisis. Bank Dunia dan kolega-kolega donor yang bekerja dalam sektor ini belum kehilangan harapan, namun baru sekarang kita mulai melihat kemauan politik serta kepemimpinan pemerintah yang dibutuhkan untuk menghentikan segala aktivitas ilegal dan menerapkan praktek-praktek pengaturan yang berkesinambungan. Bank Dunia optimis untuk saat ini, tetapi juga sangat menyadari bahwa sejauh ini hanya sedikit perubahan yang telah terjadi dalam menangani masalah kehutanan, meskipun telah banyak janji yang diberikan. Bank Dunia mengharapkan kemajuan yang kongkret – dan adanya *sense of urgency* bersama, yang diperlukan untuk melawan kepentingan-kepentingan bercokol (*vested interest*) yang kuat dan menyelamatkan hutan-hutan Indonesia sebelum terlambat.

Interaksi Antara Pemerintah dan Donor di Sektor Kehutanan*

Jozsef Micski

Interaksi antara pemerintah dan donor di sektor kehutanan merupakan hal yang sangat penting di tengah kegagalan pemerintah dalam hal pengelolaan dan penjagaan hutan negara serta keanekaragaman hayati hutan. Interaksi ini dapat dilakukan oleh Komite Antardepartemen Mengenai Kehutanan (IDCF) sebagai instrumen koordinasi untuk proses Program Kehutanan Nasional bekerja sama dengan Forum Donor untuk Kehutanan (DFF), sektor swasta, LSM, CGI dan lain-lain melalui kebijakan dialog yang konstruktif. Eksplorasi penggunaan instrumen ini akan mendorong perdagangan dan jasa yang diproduksi dengan cara yang layak, memperkuat dan memperluas prosedur-prosedur yang sudah ada, seperti skema sertifikasi yang layak dan efektif untuk hutan dan hasil hutan.

LATAR BELAKANG

HUTAN Indonesia pernah mencakup 10 persen dari total hutan tropis dunia yang masih ada, kedua terbesar di dunia setelah Brasil. Tetapi kebijakan selama tiga dekade terakhir yang dikeluarkan langsung oleh pemimpin tertinggi pemerintah Indonesia (baca: Presiden, *Red.*) dengan tujuan untuk mengambil keuntungan sebesar-besarnya dari eksploitasi kayu untuk kepentingan kelompok elite dan kalangan bisnis terdekat, telah secara sistematis memperburuk sumber daya hutan negara yang dulu besar.

Departemen Kehutanan dibentuk pada tahun 1983 dengan tugas membangun sektor industri kehutanan Indonesia. Selama 20 tahun perkembangannya, departemen dan juga industri kayu yang muncul secara besar-besaran telah menjadikan Indonesia sebagai penyedia utama produk kayu tropis, terutama kayu lapis dan akhir-akhir ini juga *pulp* (bubur kertas) dan kertas.

Semenjak rezim Orde Baru hingga akhir-akhir ini, hanya sedikit perhatian yang diberikan kepada lingkungan secara umum, khususnya persediaan bahan mentah yang berkesinambungan. Berkembangnya kekhawatiran di antara masyarakat Indonesia dan masyarakat internasional, terutama Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), telah mengarahkan fokus kepada Indonesia. Masyarakat Indonesia

*Pandangan yang dikemukakan dalam artikel ini merupakan pendapat pribadi penulis dan tidak mewakili pandangan resmi Komisi Eropa.

sebagaimana halnya masyarakat internasional menuntut kebijakan yang jelas mengenai pengelolaan hutan dan juga mengenai penanggulangan kerusakan lingkungan.

Sekitar 16,6 juta hektar hutan telah rusak semenjak pemerintah memberikan konsesi pengelolaan hutan kepada perusahaan-perusahaan kayu pada awal tahun 1970-an dan sekitar 14,2 juta hektar hutan telah diubah menjadi perkebunan (Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Juni 1998). Kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 1997 dan 1998 telah memicu kekhawatiran mengenai krisis di sektor kehutanan Indonesia. Tetapi, baru sejak Pemilu 1999 dan pembentukan pemerintahan yang demokratislah, kerusakan hutan yang serius tiga dekade terakhir ini, mulai disadari.

Biro Perencanaan Departemen Kehutanan sedang melakukan penghitungan ulang sumber daya kehutanan berdasarkan perbandingan LANDSAT 1999-2000. Menurut hasil sementara, dari 46,7 juta hektar atau sekitar 80 persen dari wilayah hutan produksi permanen dan terbatas, hanya 18,9 juta hektar wilayah hutan primer yang tersisa. Hutan yang telah ditebangi dengan kondisi cukup baik hanya sekitar 13,6 juta ha, sementara hutan yang rusak, lahan tandus, dan areal yang telah diubah fungsinya mencakup 14,2 juta hektar atau sekitar 30 persen dari total areal hutan produksi.

KEKHAWATIRAN PARA DONOR

Kondisi hutan Indonesia telah menjadi perhatian dunia internasional dan men-

jadi salah satu topik dalam agenda *Consultative Group on Indonesia* (CGI) di Paris pada bulan Juli 1999. Sesuai kesepakatan, pertemuan susulan diadakan di Jakarta untuk menjabarkan permasalahan kehutanan. Keadaan kehutanan Indonesia yang mengkhawatirkan ini telah diungkapkan dalam pertemuan pasca CGI yang diadakan di Jakarta pada tanggal 26 Januari 2000. Di antaranya dibahas bahwa Departemen Kehutanan yang ditugaskan untuk bertanggung jawab terhadap pengelolaan dan penjagaan hutan negara, dan keanekaragaman hayati hutan, telah gagal melaksanakan tugasnya. Oleh karena itu, dirasakan bahwa masalah tersebut seharusnya ditangani oleh sebuah badan nasional untuk menjamin pendekatan non-monopolistik. Juga disepakati bahwa keputusan yang telah dibuat dalam sektor kehutanan mempunyai dampak terhadap sektor lainnya dan begitu juga sebaliknya, sehingga perlu dibentuk suatu forum koordinasi nasional.

Dalam pertemuan sela CGI tanggal 1-2 Februari 2000, pemerintah berjanji untuk menyusun langkah-langkah, yang antara lain untuk membentuk suatu Komite Antardepartemen mengenai Kehutanan (*Interdepartmental Committee on Forestry/IDCF*) dan Kelompok Kerja di bawah IDCF untuk mengembangkan Program Kehutanan Nasional (PKN). Sebagai tanggapan, para donor dalam kerangka CGI mengajukan usulan dan telah disetujui pemerintah yakni pembentukan CGI (*Donor Forum on Forestry/DFF*) untuk membantu pelaksanaan komitmen dan mengadakan hubungan antar-negara anggota CGI dalam hal kehutanan.

Dalam pertemuan rutin CGI di Tokyo bulan Oktober 2000, pemerintah tidak banyak melaporkan perkembangan nyata. Meskipun demikian, Menteri Kehutanan dan Perkebunan yang ketika itu baru dilantik, berjanji sekali lagi bahwa pemerintah akan mengambil tindakan-tindakan tegas untuk menjalankan IDCF, mulai mengerjakan PKN, dan dalam waktu satu bulan akan mempersiapkan Rencana Aksi untuk menjalankan komitmen-komitmennya.

Rencana aksi disusun oleh tim antardepartemen dan dipresentasikan kepada IDCF pada akhir November. Rencana tersebut mencakup daftar komitmen yang lebih luas dibandingkan dengan yang dibuat pada bulan Februari. Para analis telah sepakat bahwa Rencana Aksi tersebut perlu untuk lebih dispesifikasikan dan mencerminkan semacam keterdesakan. Meskipun demikian, rencana tersebut telah menjadi dasar bagi tindakan-tindakan selanjutnya.

Sementara itu, Menko Perekonomian berpendapat bahwa pemerintah tidak dapat menangani seluruh komitmennya sekaligus, dan meminta agar mendahulukan empat masalah terpenting, yaitu: penebangan liar, kebakaran hutan, resrukturisasi industri kayu yang terlibat utang, serta inventarisasi dan pemetaan hutan.

Pada pertengahan Maret 2001, Menteri Kehutanan telah diganti. Pergantian tersebut merupakan yang ketiga kalinya sejak pertemuan interim CGI bulan Februari 2000, yang mungkin mencerminkan lingkungan kerja yang tidak kondusif. Sejak menteri yang baru menjalankan tugasnya, mulai muncul banyak kegiatan di departemen dan IDCF.

FORUM DIALOG ANTARA PEMERINTAH DAN DONOR

Berdasarkan hal-hal di atas, tiga badan telah dibentuk, yakni IDCF, Kelompok Kerja PKN, dan DFF.

Komite Antardepartemen Mengenai Kehutanan (IDCF)

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 80 tanggal 7 Juni 2000 mengenai pembentukan IDCF, tugas dan fungsi IDCF adalah:

1. Memformulasikan kebijakan dan mengkoordinir penanganan dan resolusi masalah-masalah yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya hutan, baik pada tingkat nasional maupun lokal.
2. Memberikan masukan kepada pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan yang ada.
3. Memformulasikan kebijakan dan strategi terpadu untuk pengelolaan dan konservasi hutan yang disusun dalam PKN.
4. Mengkoordinir pelaksanaan kebijakan dan strategi nasional yang berkaitan dengan PKN.
5. Mengkoordinir kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan sektor kehutanan.

Kelompok Kerja untuk Mengkoordinir Pelaksanaan Program Kehutanan Nasional (PKN)

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2000, sebuah Kelompok Kerja

telah dibentuk melalui Keputusan Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan, dan Industri (KEP-37A/M.EKUIIN/08/2000) untuk mengkoordinir pelaksanaan PKN. Kelompok Kerja ini menugaskan kepada anggotanya untuk melaksanakan tugas IDCf untuk mengkoordinir PKN untuk pengelolaan dan konservasi sumber daya hutan bagi kepentingan pembangunan dan konservasi lingkungan.

Forum Donor untuk Masalah Kehutanan (DFF)

Forum ini dibentuk bulan Maret 2000 untuk menciptakan mitra dialog bagi pemerintah dalam menangani berbagai masalah kehutanan. Fungsi utama forum ini adalah:

1. Memfasilitasi konsultasi dan dialog;
2. Mendorong pemerintah melalui IDCf untuk menangani masalah antarsektor yang mempengaruhi hutan;
3. Menaikkan proses PKN ke tingkat antardepartemen;
4. Mendukung pihak-pihak yang bekerja untuk reformasi kehutanan;
5. Memberikan masukan-masukan teknis.

DIALOG PERMASALAHAN HUTAN

Pemerintah Indonesia

IDCF telah dibentuk tetapi hanya bertemu beberapa kali sebelum pertemuan CGI di Tokyo. Setelah pertemuan di Tokyo tersebut, komite-komite yang lebih kecil dari IDCf sering mengadakan pertemuan, terutama sejak awal

2001, tetapi kerja sama antardepartemen yang nyata belum terwujud.

Rencana aksi telah dipersiapkan sejak awal Desember 2000, tetapi upaya-upaya nyata Menko Perekonomian beserta stafnya dan juga dedikasi pegawai Departemen Kehutanan, serta komitmen pribadi Presiden mengenai DFF, belum membuahkan hasil. Rencana itu tidak terpusat, kurang terstruktur, dan kurang terjadwal waktunya.

Kelompok kerja PKN belum pernah bertemu dalam forum lengkap sejak pembentukannya. Diskusi telah dilaksanakan bulan Maret 2001 antara pejabat Departemen Kehutanan dan DFF. Pertemuan tersebut menghasilkan sejumlah usulan tetapi tidak ada perkembangan nyata yang dihasilkan sejak itu.

Masalah umum yang terkait dengan kedua kelompok ini adalah keanggotaan. Sejak pembentukannya, terdapat ambisi yang terlalu besar untuk merangkul semua pihak tanpa mempertimbangkan fungsi dan tanggung jawab kelompok-kelompok tersebut. Karena IDCf merupakan kelompok antardepartemen, keanggotaannya seharusnya mencerminkan hal tersebut, sedangkan Kelompok Kerja PKN adalah kelompok teknis, sehingga anggotanya harus ditunjuk sesuai dengan keperluan tersebut.

Departemen Kehutanan merupakan anggota penting dalam kedua kelompok tersebut. Oleh karena itu sikap dan perilaku Departemen Kehutanan sangat menentukan dalam perkembangan, keluaran, dan kualitas kerja kelompok-kelompok tersebut. Sejak Juli 1997, empat orang menteri -- satu di antaranya

bertugas dalam dua periode yang berbeda – telah memimpin departemen ini. Hal ini memberikan kesan negatif di kalangan para donor karena mereka merasa bahwa tidak ada lingkungan yang kondusif untuk berdialog secara nyata mengenai kebijakan.

Nampaknya akar permasalahan adalah bahwa kegiatan-kegiatan tetap yang dilaksanakan seperti *"business as usual"*, atau menteri-menteri memberikan perhatian yang lebih besar pada ambisi politik mereka ketimbang menciptakan dan mempromosikan lingkungan yang dibutuhkan bagi pengelolaan sumber daya alam yang berkesinambungan. Transparansi dan konsultasi yang diperlukan untuk mewujudkan kerja sama semua pihak guna mencapai pengelolaan hutan yang berkesinambungan telah dijanjikan, tetapi belum dilaksanakan. Proses dialog dengan DFF nyaris stagnan sehingga sulit untuk menciptakan hubungan kerja sama yang konsisten dengan pejabat senior, apalagi menghalang informasi mengenai perkembangan komitmen CGI.

Bagaimanapun juga, hubungan baik antara DFF dengan Departemen Kehutanan telah diperbarui sejak menteri terakhir menjabat mulai pertengahan Maret 2001.

Donor

Di lain pihak, DFF telah menyatukan para donor dalam gerakan baru, di mana melalui diskusi dapat dicapai pengertian bersama dan jalan untuk membantu pemerintah dalam menangani masalah-masalah pelik yang berkaitan

dengan sektor kehutanan. Sejak awal, DFF telah mengadakan sejumlah diskusi dan pertemuan internal dengan IDCF dan Departemen Kehutanan mengenai berbagai masalah terpenting dalam sektor kehutanan, meskipun belum begitu sukses.

Anggota forum juga telah bertemu Presiden pada pertengahan Desember 2000 dan menerima komitmen mengenai: (1) pernyataan politik Presiden mengenai pentingnya hutan bagi Indonesia, (2) dimulainya proses penyelesaian masalah kepemilikan/status tanah, (3) dimulainya kampanye nasional mengenai kehutanan.

Komitmen ini, seperti juga komitmen dengan CGI, sampai saat ini baru sebagian kecil yang terpenuhi, bahkan mungkin tidak sama sekali. Tetapi, penunjukan Menteri Kehutanan yang baru nampaknya mendorong semangat dalam Departemen, IDCF, serta memberi inspirasi baru kepada DFF dalam usahanya membantu pemerintah mencapai pengelolaan yang berkesinambungan atas seluruh hutan di Indonesia. Sejak itu, DFF telah beberapa kali menunjukkan keinginannya untuk mengadakan dialog secara berkesinambungan dengan pemerintah dan Departemen Kehutanan mengenai masalah-masalah kehutanan.

KEMAJUAN/PENCAPAIAN DI LAPANGAN

Kurangnya Kemajuan

Sejujurnya dapat dikatakan bahwa pemerintah sejauh ini kurang memiliki ke-

inginan politik untuk menunjukkan komitmennya pada CGI melalui pernyataan politik yang relevan dan hasil yang nyata. Beberapa tanda-tanda kekecewaan terhadap Pemerintah:

1. Penebangan liar belum berkurang, justru bertambah, karena sisi permintaan belum disesuaikan dan/atau dikurangi;
2. Penebangan dan pengurangan areal hutan terus berlanjut (Departemen Kehutanan memperkirakan bahwa 30 persen wilayah hutan yang masih ada diklasifikasikan sebagai wilayah bukan hutan);
3. Negosiasi-negosiasi mengenai restrukturisasi utang sejumlah perusahaan industri perkayuan terbesar telah dilakukan tanpa mempertimbangkan *due dilligence* mengenai peraturan dan hukum tentang hutan. Industri *pulp* dan kertas besar sedang menegosiasikan restrukturisasi utang berdasarkan rencana perluasan, tanpa memikirkan jalan untuk menjelaskan mengenai masalah kayu tambahan, kewajiban untuk membangun perkebunan *pulpwood*, dan bagaimana menghapuskan ketergantungan pada hutan alami secara bertahap.
4. Desentralisasi di sejumlah daerah dijalankan dengan cara yang membahayakan sumber daya kehutanan karena mengalokasikan konsesi dengan cara yang tidak mendukung, dan bahkan dalam beberapa kasus berlawanan dengan instruksi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.
5. Penuntutan secara hukum tidak/ku-rang berjalan dan denda/sanksi yang

dikenakan tidak sesuai dengan "tindak kejahatan" yang dilakukan.

Beberapa Hasil yang Telah Dicapai

Pada sisi positif, tercatat:

1. Departemen Kehutanan telah menghitung ulang dan mengeluarkan hasil mengenai inventarisasi dan pemetaan hutan. Tetapi, pemetaan dan inventarisasi tersebut hanya meliputi 64,5 persen dari total lahan hutan dan tidak mengangkat masalah kepemilikan/status tanah. Timbul pertanyaan: Apakah benar Pemerintah Indonesia berniat untuk mempertahankan 120,35 juta hektar atau sekitar 62 persen wilayahnya dalam bentuk hutan?
2. Departemen Kehutanan pada tahun 2000 telah membentuk Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Perkebunan untuk mempersiapkan bantuan teknis dan informasi publik serta berkoordinasi dengan badan lain terutama untuk kebakaran hutan yang melewati batas wilayah propinsi. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2001 memberikan tanggung jawab pengendalian kebakaran antarwilayah kepada gubernur, dan sebagian besar propinsi telah membentuk pusat pengendalian kebakaran dan tim teknis. Sebagai tambahan, pemegang konsesi wajib menyediakan dana operasi dalam anggaran tahunan mereka.
3. Pada tanggal 12 April 2001, pemerintah telah mengambil langkah penting, yaitu mengurangi pasokan kayu ramin yang dicuri dari Taman Nasional Tanjung Puting, dengan jalan menge-

luarkan penundaan pemotongan kayu ramin dan pencantuman kayu ramin dalam *Convention on International Trade in Endangered Species* (CITES), Appendix III.

4. Pada tanggal 24 April 2001, Presiden telah membuat pernyataan menentang penebangan liar sebagai berikut:

"Presiden mendorong semua pihak yang terkait untuk menggunakan semua sumber daya dan upaya untuk mengambil tindakan serius dalam memberantas penebangan liar".

"Presiden juga berharap dapat menerima segala jenis bantuan untuk menyelesaikan misi ini".

Sertifikasi/Ekolabel

Sejumlah pasar peduli lingkungan (*eco-sensitive markets*) dan konsumen dari masyarakat internasional menuntut penggunaan instrumen yang mempromosikan perdagangan barang dan jasa yang diproduksi secara layak serta memperkuat dan memperluas prosedur yang sudah ada seperti skema sertifikasi yang efektif dan kredibel bagi hutan dan hasil hutan. Meskipun demikian, harus ditegaskan bahwa segala bentuk sertifikasi harus dapat dipercaya dan independen, dalam hal ini melalui pemeriksaan oleh pihak ketiga.

Mungkin terdapat hubungan antara penebangan liar dan perdagangan. Hal ini telah didiskusikan dalam pertemuan terakhir G-8 di Tokyo dan diharapkan untuk dibahas dalam pertemuan selanjutnya yang akan diselenggarakan di Italia. Salah satu alat terbaik yang dimiliki

negara, termasuk Indonesia, adalah mendorong produsen mendapatkan sertifikasi. Dengan melakukan hal tersebut, dapat menjamin, bahkan meningkatkan pasar mereka dalam perdagangan internasional.

KESIMPULAN

Pendapat umum yang ada adalah bahwa meskipun sejumlah proses sedang berjalan, hanya sedikit hasil nyata yang dapat dicapai. Tetapi merupakan hal yang penting untuk menangani memburuknya situasi secara luas. Yang paling diperlukan adalah pernyataan politik bersama dari Presiden, Wakil Presiden, Ketua DPR, dan Ketua MPR.

Penegakan hukum (*law enforcement*) harus mulai diterapkan dari tingkat politik tertinggi. Pihak-pihak yang terlibat penebangan liar terus melakukannya karena mendapat kekebalan. Menteri Kehutanan menghadapi kesulitan dalam mendapatkan pelayanan yang baik dari kasus-kasus yang telah diserahkan kepada polisi, jaksa dan pengadilan. Pengajuan tuntutan atas pelaku kebakaran lahan dan hutan tahun 1997-1998 juga tidak lancar. Pernyataan terakhir dari Presiden dan keputusan-keputusan yang terkait dengan upaya pemberantasan penebangan liar dan inisiatif lainnya disambut baik, tetapi tetap belum mencukupi.

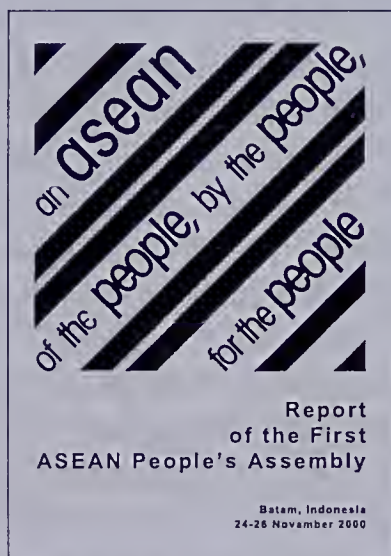
IDCF sebagai instrumen koordinasi untuk proses PKN di Indonesia dapat memainkan peran penting dalam membentuk forum yang relevan untuk me-

lanjutkan dan menggabungkan dialog antara pihak-pihak yang terkait, dalam hal ini departemen lainnya, DFF, sektor swasta, lembaga swadaya masyarakat, CGI, dan lain-lain. Dukungan proaktif dari Departemen Kehutanan merupakan persyaratan yang diperlukan demi kesuksesan badan ini.

Dialog kebijakan yang sedang berlangsung saat ini menunjukkan lingkungan yang lebih mendukung bagi perkembangan. Diharapkan dialog ini akan bertahan dan menguat di masa depan.

Yang juga menjanjikan adalah eksplorasi penggunaan instrumen yang mendorong perdagangan barang dan jasa yang diproduksi dengan cara yang layak, serta memperkuatnya dan memperluas prosedur-prosedur yang sudah ada, seperti skema sertifikasi yang layak dan efektif untuk hutan dan hasil hutan.

Bagaimanapun juga, "kita pernah melihat hal ini sebelumnya". Pemerintah telah berjanji untuk melakukan sesuatu, tetapi hanya sedikit hasil yang dicapai. Mari kita berharap masa lalu dan masa depan akan berbeda!



AN ASEAN OF THE PEOPLE, BY THE PEOPLE, FOR THE PEOPLE

Report of the First ASEAN People's Assembly

Batam, Indonesia, 24-26 November 2000

Published by: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, for ASEAN Institutes of Strategic and International Studies (ASEAN-ISIS).

ASEAN People's Assembly (APA), which was first proposed by ASEAN-ISIS a few years ago, is a track-two gathering involving members representing non-governmental organizations, grass-root leaders and activists as well as think tanks. The forum was created mainly to promote mutual understanding and tolerance for the diversity of culture, religion, ethnicity, social values, political structures and processes, and other elements of ASEAN diversity. On behalf of ASEAN-ISIS, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta had orga-

nized the 1st ASEAN People's Assembly on 24-26 November 2000 in Batam. The discussions presented during the event cover a wide range of social, political and economic issues, which were then documented in this volume.

The book presents summary of proceedings that include topics, such as Critical Assessment of the ASEAN Vision 2020, the Power of Women and their Empowerment, the Roles of Media, and the Roles of Civil Society in Good Governance. Other issues related to poverty, education and environment are also covered in the summary. In addition to some important documents outlining the APA Agendas, this volume also includes a number of background papers contributed by panelists and speakers for the discussions at the APA panel sessions. Given these areas of discussions, this book is therefore recommended for those who are interested in the study of regional cooperation in the context of ASEAN.

2001. 2st Éd. iv + 252 pp.; 25 cm, ISBN 979-8026-70-5, Rp 60.000,00

Membangun Koordinasi Pemerintah—Donor Bagi Pelaksanaan Reformasi Sektor Kehutanan: Potensi Peran Pendekatan Sektoral*

Neil Scotland dan Boen Purnama**

Tulisan ini melihat sisi positif dan negatif dari koordinasi yang erat di antara para penyandang dana, termasuk di negara lain dan sektor lain. Langkah-langkah untuk menjalin koordinasi yang erat di antara para donor di Indonesia juga dikemukakan di samping dibahas beberapa kemungkinan pilihan untuk masa depan. Tulisan ini hanya dimaksudkan untuk membangun wacana koordinasi antara donor sehingga hanya dikemukakan kesimpulan umum dan tidak menyeluruh.

PENDAHULUAN

PENELITIAN terkini mengenai penyaluran dan dampak dari bantuan menunjukkan bahwa kehadiran donor dalam suatu sektor yang sangat strategis, seperti sektor kehutanan di Indonesia dapat mengacaukan munculnya kebijakan yang terkoordinasi dan implementasi program. Faktor-faktor yang menghambat efektivitas bantuan antara lain: agenda-agenda yang membingung-

kan dan kontradiktif, pesan dari sejumlah besar program kecil dan proyek-proyek yang kurang terkoordinasi. Sejumlah besar proyek donor yang tidak terkoordinasi dengan baik yakni yang hanya mengejar tujuan-tujuan khusus tertentu, bukanlah merupakan cara yang efisien dalam mengatasi permasalahan-permasalahan sejenis yang juga menarik donor hanya ke satu sektor tertentu, serta dapat mengganggu kesatuan kebijakan pemerintah. Proyek-proyek tersebut juga sangat sulit untuk dijalankan dan dikelola serta jarang menghasilkan dampak yang berkesinambungan.

*Pandangan yang tertuang dalam tulisan ini menjadi tanggung jawab sepenuhnya dari penulis dan sama sekali tidak mencerminkan pandangan resmi DFID ataupun Departemen Kehutanan RI.

**Penulis mengucapkan terima kasih kepada Yuan Biot, Koordinator Program Kehutanan Indonesia DFID, atas komentar dan saran yang disampaikan dalam rangka penyelesaian tulisan ini.

Terdapat kesepakatan umum di antara para donor bahwa penyaluran bantuan membutuhkan koordinasi yang lebih baik dan diatur dalam suatu strategi negara yang komprehensif.

Bank Dunia pertama kali mengambil langkah untuk tujuan ini pada tahun 1998 dengan memperkenalkan *Comprehensive Development Framework* (CDF) dan melanjutkannya dengan persiapan *Poverty Reduction Strategies* (PRS) (Foster, 2000). Komisi Eropa telah menyiapkan petunjuk pelaksanaan pemberian bantuan yang berhubungan dengan kehutanan yang menekankan perlunya koordinasi, keselarasan, dan penghargaan (European Commission, 2000). Pada bulan Desember 2000, *Department for International Development* (DFID) Inggris mengeluarkan Buku Putih tentang Pembangunan Internasional yang menjabarkan tujuan kebijakan umum DFID, termasuk prioritas utama untuk meningkatkan efektivitas bantuan (DFID, 2000).

Para donor di sektor kehutanan dan pemerintah Indonesia telah mengambil langkah-langkah penting ke arah koordinasi yang lebih erat sejak pembentukan *Interdepartemental Committee on Forests* (IDCF) dan *Donor Forum on Forests* (DFF) pada bulan Juni 2000. Tulisan ini menggambarkan bagaimana koordinasi yang lebih erat tersebut telah membantu menentukan agenda kebijakan pengelolaan hutan yang lebih jelas di Indonesia pasca Orde Baru, dan mengkaji kemungkinan-kemungkinan koordinasi yang lebih erat di antara sesama donor dan antara pemerintah-donor, sementara agenda kebijakan ini terus disempurnakan dan diterapkan.

AGENDA KEBIJAKAN SEKTOR KEHUTANAN

IDCF diketuai oleh Menko Perekonomian dan anggotanya berasal dari

berbagai departemen yang kebijakan-kebijakannya juga mempunyai dampak tertentu terhadap hutan, antara lain Departemen Pertanian, Lingkungan, Pertahanan, Polri, Kehakiman dan HAM, Pertambangan dan Energi, serta Perindustrian dan Perdagangan. Melalui proses negosiasi dan diskusi dengan donor dan masyarakat (*civil society*) yang terus berjalan dalam konteks pertemuan-pertemuan CGI, IDCF telah mengidentifikasi 12 tujuan utama yang melandasi munculnya kesepakatan dalam kebijakan sektoral (lihat Lampiran 1).

Seiring dengan munculnya kesepakatan dalam kebijakan, dan meningkatnya tekanan untuk segera membalikkan degradasi hutan yang berjalan cepat, kini sudah saatnya mencari jalan untuk meningkatkan efisiensi kerja sama donor-donor, donor-pemerintah, dan donor-pemerintah-masyarakat (*civil society*), dan dengan demikian meningkatkan efektivitas penyaluran bantuan ke sektor-sektor yang terkait. Upaya-upaya terkini yang dipimpin oleh Komisi Eropa dalam mengidentifikasi hasil-hasil dan indikator yang dapat dibuktikan untuk masing-masing dari 12 komitmen di atas telah meletakkan dasar bagi tindakan-tindakan yang realistis untuk diterapkan guna dapat menarik bantuan donor. Hal ini, ditambah dengan langkah ke depan untuk mengubah IDCF, dapat menyediakan alat untuk menguji keefektifan dari bantuan donor yang lebih terkoordinir.

MENINGKATKAN EFEKTIVITAS BANTUAN

Pengalaman menunjukkan bahwa proyek yang berasal dari inisiatif donor ham-

pir selalu menunjukkan ketidaksinambungan setelah proyek berakhir. Alasan dari tidak berkesinambungan adalah pemerataan proyek yang dijalankan donor, dan langkanya kepemilikan nasional. Sering terjadi bahwa kerja sama ditentukan oleh agenda donor dan bukan oleh permintaan negara penerima. Terkadang proyek-proyek dan program-program tersebut tidak seluruhnya cocok dengan kebutuhan dan juga dengan kondisi sosial ekonomi dan politik negara penerima. Dalam hal ini, penting bagi negara penerima untuk membangun program-program kerja sama yang kuat yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan mereka. Tanpa ini semua, kerja sama yang bermanfaat akan sulit dicapai.

Berkaitan dengan masalah kepemilikan, seringkali dijumpai bahwa proyek-proyek dan program tidak berhubungan langsung dengan aktivitas rutin. Hasilnya adalah bahwa program donor tersebut menjadi asing bagi institusi penerima dan mengarah kepada penunjukan mitra kerja yang tidak tepat. Adanya keterkait-

an yang erat dengan pekerjaan rutin dari institusi penerima akan membantu menjamin keefektivan kerja sama dan kelangsungan kerja setelah proyek tersebut selesai. Keterkaitan dengan pekerjaan rutin juga akan membantu menjamin sejak awal bahwa proyek donor tersebut merupakan bantuan sementara bagi pekerjaan yang sebenarnya harus dikerjakan oleh organisasi-organisasi, yakni membantu menjamin kelangsungan aktivitas dan peningkatan kemampuan daerah yang cepat dan nyata.

Ada berbagai macam mekanisme penyaluran bantuan yang bila digunakan dengan benar dapat bermanfaat bagi kepemimpinan dan kepemilikan negara penerima terhadap bantuan luar negeri (Tabel 1). Upaya-upaya untuk membangun koordinasi yang lebih erat di IDCF menunjukkan bahwa pola yang paling tepat bagi bantuan luar negeri di bidang kehutanan untuk Indonesia adalah bantuan per sektor tujuan. Bantuan ini diikuti dengan syarat-syarat khusus per sektor yang disetujui oleh pemerintah dan do-

Tabel 1

BEBERAPA MEKANISME PENYALURAN BANTUAN

Mekanisme	Syarat-syarat	Peruntukan	Pertanggungjawaban
Penyesuaian Struktural	Ekonomi Makro	—	—
Membantu APBN	Ekonomi Makro dan APBN	—	Jajaran Pemerintahan
Membantu Anggaran Sektoral	Sektoral	Ke Sektor Tertentu	Jajaran Pemerintahan
Sektor yang Dituju	Sektoral	Dalam Sektor Tertentu	Jajaran Pemerintahan
Proyek-proyek Pemerintah	Sektor dan Proyek	Sektor dan Proyek	Jajaran Pemerintahan
Proyek-proyek Donor	—	Proyek	Donor

Sumber: Foster (2001).

nor, peruntukan dana untuk aktivitas spesifik dalam sektor kehutanan, dan anggaran serta pertanggungjawaban yang idealnya menggunakan sistem pemerintahan yang tepat.

DUKUNGAN SEKTORAL

Pendekatan sektoral untuk penyaluran bantuan mengacu pada sistem di mana donor menghindari suatu pendekatan yang individualistik dalam penyaluran bantuan, bekerja sama dengan pemerintah setempat untuk merancang kebijakan yang sesuai, menghindari pendekatan koersif/yang bersifat pemaksaan dalam negosiasi kebijakan, dan bekerja sama melaksanakan program yang sesuai dan terpadu di bawah kepemimpinan pemerintah setempat.

Dengan pendekatan sektoral, seluruh pendanaan yang penting bagi sektor tersebut mendukung kebijakan sektor dan

program pengeluaran/anggaran di bawah kepemimpinan pemerintah, mengambil pendekatan umum lintas sektor, dan selanjutnya (bila memungkinkan) menyerahkan pada prosedur pemerintah untuk mempertanggungjawabkan pengeluaran dana (Foster, 2000). Umumnya terdapat proses penyesuaian di mana proyek-proyek yang terpisah-pisah tadi menyelaraskan dirinya dengan strategi sektoral yang disepakati dan dukungan untuk reformasi sektoral ditingkatkan.

SEKRETARIAT IDCF: SEBUAH PELUANG?

Proses negosiasi dan kesepakatan yang terjadi saat ini dalam hal agenda kebijakan sektor kehutanan dan pembentukan forum informal IDCF-DFF, sangat mencerminkan luasnya dorongan menuju pendekatan sektoral. Rencana untuk membentuk badan pelaksana guna men-

Gambar 1



dukung IDCF saat ini menawarkan suatu mekanisme untuk menguji sejauh mana kemampuan diterapkannya koordinasi dalam bantuan donor.

Gambar 1 menunjukkan suatu model koordinasi dukungan donor yang mungkin diterapkan seputar agenda kebijakan yang telah disepakati bersama. Gambar tersebut menunjukkan kerja sama kelompok-kelompok dalam Forum Bersama Kehutanan IDCF, forum donor, dan forum Lembaga Swadaya Masyarakat. Dengan dukungan sekretariat, kelompok-kelompok ini akan menyusun dan mengkaji rencana strategis untuk menerapkan reformasi sektor kehutanan dan merancang proyek-proyek dan berbagai inisiatif guna mencapai tujuan-tujuan tersebut. Keputusan untuk mendanai proyek-proyek tersebut dilakukan oleh komite penilai proyek dengan keanggotaan yang mencerminkan kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda. Dukungan donor dapat diberikan dalam berbagai macam bentuk, termasuk penyediaan pendanaan yang akan dikeluarkan pada pembahasan komite penilai proyek, atau melalui jasa penasihat dan dukungan teknis yang ditunjuk. Model ini mencerminkan bantuan per sektor seperti yang diuraikan di atas.

KENDALA BAGI PENGGUNAAN PENDEKATAN SEKTORAL DALAM RANGKA KOORDINASI BANTUAN KEHUTANAN

Koordinasi sektoral menyediakan suatu forum di mana berbagai kebijakan dapat didiskusikan dan berbagai permasalahan dapat dikaji bersama-sama, sehingga mengarah kepada proses perencanaan yang lebih realistis. Kerja sama sektoral juga mengarahkan pemerintah dan

donor untuk lebih memfokuskan pada prioritas yang terpilih di dalam sektor, dengan penekanan pada keterkaitan antara kebijakan dan penerapan. Jika dirancang dengan baik, maka dapat membantu mengembangkan kemampuan perencanaan, pelaksanaan, dan penyusunan anggaran daerah.

Bukti kesuksesan dalam hal dukungan sektoral bagi sektor kesehatan dan pendidikan telah ada di Afrika. Meskipun demikian, sejauh mana pendekatan tersebut dapat diterapkan di Indonesia dan sektor kehutanan tidaklah begitu meyakinkan. Sektor kesehatan dan pendidikan lebih mementingkan penyaluran jasa dan pengeluaran publik, sedangkan kepentingan pemerintah dalam sektor kehutanan sebagian besar berkisar pada kebijakan dan peraturan. Lebih lanjut, kebijakan yang paling berpengaruh dalam sektor tersebut seringkali dibuat oleh departemen-departemen yang tidak berkepentingan langsung dengan kehutanan (contohnya, Departemen Pertambangan dan Energi, Pertanian, Perindustrian dan Perdagangan, Lingkungan), yang semakin membatasi dampak bantuan donor, bahkan dalam forum koordinasi antarsektor sekalipun.

Ketergantungan yang rendah pada bantuan baik karena ciri dasar sektor tersebut (yang mampu meningkatkan pendapatan negara) maupun status pendapatan menengah Indonesia yang berarti bahwa donor hanya memainkan peran yang kecil, dan terpusat pada penambahan nilai bagi pengeluaran rutin pemerintah melalui penyediaan dana untuk meneliti dan menguji cara yang lebih baik dalam penyaluran jasa dan penerapan kebijakan.

Lebih lanjut, pemerintah sedang menjalani suatu proses perubahan yang cepat (demokratisasi, perampingan, desentralisasi, revisi peran dan tanggung jawab). Kerja sama jangka menengah yang sangat bergantung pada kepemimpinan negara penerima, tidak terjamin di masa penuh ketidakpastian ini.

Kemampuan mekanisme pemerintah untuk menjamin pengeluaran dana yang efisien dan pertanggungjawaban yang memadai dalam penganggaran dan pengeluaran, juga menjadi pertanyaan. Hal ini berarti banyak donor enggan untuk sepenuhnya bergantung pada sistem keuangan pemerintah -- suatu aspek penting dalam pendekatan ini. Mungkin diperlukan suatu kesepakatan manajemen peralihan sampai suatu saat di mana pengelolaan keuangan yang transparan dan efisien serta sistem pengeluaran disepakati oleh pemerintah dan donor.

Akhirnya, dengan diubahnya peran dan tanggung jawab pemerintah pusat, muncul aktor-aktor baru yang berbagai masukannya pada pendekatan sektoral perlu dipertimbangkan (contoh, pemerintah daerah, lembaga swadaya masyarakat, dan sektor swasta).

KESIMPULAN

Mekanisme koordinasi yang lemah antara donor-pemerintah-masyarakat (*civil society*) mengakibatkan menurunnya efektivitas bantuan sektor kehutanan di Indonesia. Proses CGI telah menciptakan kondisi-kondisi baru yang mendorong dialog antara donor-pemerintah-masyarakat, dan memberikan dorongan bagi muncul-

nya kebijakan kehutanan yang selaras. Pendekatan sektoral untuk penyaluran bantuan berpotensi untuk mengembangkan kemajuan-kemajuan yang telah dicapai tersebut.

Sementara banyak alasan untuk meragukan sejauh mana kemampuan pendekatan sektoral dapat diterapkan secara menyeluruh dalam sektor kehutanan di Indonesia, juga terdapat bukti yang menyatakan bahwa banyak hal yang dapat diraih melalui peningkatan koordinasi donor, dan juga hubungan yang lebih dekat dan lebih didasarkan pada kebutuhan dengan negara penerima, yang idealnya dipimpin oleh pemerintah penerima yang bekerja sama dengan masyarakat, pemerintah daerah, dan sektor swasta.

Dengan pertimbangan tersebut, kemajuan yang dicapai dalam kerja sama IDCF-DFF, dan dalam merancang sekretariat IDCF adalah langkah-langkah yang tepat. Pengalaman dengan pendekatan sektoral telah memberikan pemahaman mengenai keuntungan dan kerugian dari dukungan donor yang terkoordinir bagi pencapaian tujuan-tujuan umum, tetapi kondisi awal yang dibutuhkan untuk mencapai sukses perlu dipertimbangkan mengingat kondisi yang ada di Indonesia saat ini.

Pengalaman menunjukkan bahwa penyusunan kebijakan dan implementasi proyek di masa yang akan datang akan lebih menguntungkan dengan adanya koordinasi yang lebih erat antara pemerintah, donor, dan masyarakat (*civil society*). Karena tidak ada panduan/cetak biru untuk koordinasi, maka seluruh sis-

tem perlu dirancang agar sesuai dengan sektor kehutanan di Indonesia. Pengumpulan dukungan untuk merevisi IDCF, termasuk dibentuknya forum masyarakat (*civil society*) dan suatu badan pelaksana, dapat menawarkan cara untuk menguji kemampuan penerapan koordinasi bantuan donor yang berdasarkan pada kebutuhan dalam lingkup terbatas, dan jika sukses, pelajaran yang didapat dari pengalaman tersebut dapat membantu membangun kerangka kerja jangka menengah yang kuat untuk penyaluran bantuan yang lebih efektif dan lebih terkoordinasi.

KEPUSTAKAAN

- Biot, Y. 2001. *IDCF Secretariat: Potential for Donor Coordination*. Unpublished presentation on the Donor Forum on Forests (DFF).
- DFID. 2000. *Eliminating World Poverty: Making Globalization Work for the Poor*. White Paper on International Development. HMSO, London.
- European Commission. 2000. *Draft Code of Conduct for Forest Sector Development Cooperation of the EC and the EU Member States*. Brussels.
- Foster, M. 2000. *New Approaches to Development Co-operation: What Can We Learn from Experience with Implementing Sector-Wide Approaches*. Overseas Development Institute, London.
- _____. 2001. *Characteristics of Main Aid Forms*. Unpublished presentation.
- Foster, M. Brown, A., and Naschold, F. 2000. *What's Different about Agricultural SWAps?* Overseas Development Institute, London.
- Ratcliffe, M., and McRae, M. 1999. *Sector-Wide Approaches to Education: A Strategic Analysis*. DFID Education Research Paper No. 32. DFID, London.

Lampiran 1

AGENDA KEBIJAKAN SEKTOR KEHUTANAN

Agenda kebijakan sektor kehutanan mencakup tindakan-tindakan jangka pendek dan jangka panjang yang diperlukan untuk membawa paradigma baru dalam pengelolaan hutan yang menyeimbangkan antara kebutuhan sektor industri dengan kebutuhan masyarakat setempat dan mencerminkan seluruh aspek ekonomi, ekologi, dan nilai-nilai sosial kehutanan.

Dalam jangka pendek, agenda penting meliputi beberapa tindakan untuk (1) mengurangi penebangan liar, (2) menangani masalah kebakaran hutan, (3) pember-lakukan penundaan konversi hutan alam, (4) restrukturisasi industri pengolahan kayu, (5) penutupan pabrik-pabrik pengolahan yang berutang dan berada di bawah pengawasan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), dan (6) melakukan inventarisasi sumber daya hutan yang masih ada.

Dalam jangka panjang, yakni (7) penerapan Program Kehutanan Nasional melalui iterasi kebijakan dan proses perencanaan dalam mengatasi berbagai permasalahan yang ada, seperti: (8) manajemen kehutanan yang terdesentralisasi, (9) peraturan-peraturan pengelolaan hutan, (10) program penghijauan kembali, (11) kesepakatan kepemilikan tanah kehutanan, (12) penelaahan kembali royalti kayu.

Politik Ekonomi Serat Kayu, Keuangan, dan Utang dalam Industri *Pulp* dan Kertas Indonesia*

Christopher Barr

Tulisan ini membahas faktor-faktor yang mendorong pengusaha untuk menanam modal secara besar-besaran dalam fasilitas pengolahan tanpa terlebih dulu memikirkan aspek hukum serta keberlangsungan bahan mentah yang tersedia. Dikemukakan, bahwa para konglomerat industri kertas dan serat kayu di Indonesia bersedia menanam modal dalam jumlah besar dalam proyek yang berisiko tinggi karena mampu menghindari banyak risiko finansial di dalamnya. Tiga faktor yang memungkinkan hal tersebut adalah: pertama, subsidi pemerintah yang besar, termasuk akses terhadap kayu dari hutan dengan harga di bawah nilainya; kedua, lemahnya peraturan di sektor finansial; ketiga, kesalahan institusi keuangan internasional di dalam menilai risiko penanaman modal dalam industri kertas dan serat. Sebagai rekomendasi kebijakan adalah pengurangan subsidi bagi industri serat, pembentukan program pemantauan yang independen bagi langkah penghijauan serta moratorium terhadap pengembangan kapasitas pengolahan kertas dan serat yang baru, serta audit publik terhadap rencana-rencana perusahaan pemasok kayu

SEJAK akhir tahun 1980-an, industri *pulp* dan kertas di Indonesia telah mengalami pertumbuhan yang sangat cepat sehingga menjadikan Indonesia sebagai salah satu dari sepuluh produsen *pulp* dan kertas terbesar di dunia. Kapasitas produksi *pulp* Indonesia meningkat dari 606.000 menjadi

4,9 juta metrik ton setiap tahun antara 1988 dan 1999, sementara kapasitas pengolahan industri kertas meningkat dari 1,2 juta menjadi 8,3 juta ton setiap tahun (*Indonesian Pulp and Paper Association*, 1997; Hong, 1999). Pada tahun 1999, produk *pulp* dan kertas menyumbang US\$2,65 juta dalam total pendapatan ekspor, atau meliputi lebih dari 50 persen total ekspor yang berkaitan dengan hutan (Bank Indonesia, 2000).

* Artikel ini disarikan dari Barr, Christopher (2000), "Profits on Paper: the Political-Economy of Fiber, Finance, and Debt in Indonesia's Pulp and Paper Industries", yang diterbitkan oleh CIFOR dan Macroeconomics Program Office di WWF, November 28, [<http://www.cifor.cgiar.org>]. Untuk melihat penjelasan yang lebih rinci tentang pokok-pokok yang dibahas dalam tulisan ini, para pembaca dapat merujuk ke makalah sumber yang disebutkan di atas. Penelitian untuk studi ini didukung oleh CIFOR

dan Macroeconomics Program Office di WWF. Penulis mengucapkan terima kasih kepada David Kaimowitz, Grahame Applegate, Christian Cossalter, Masya Spek, Arnoldo Contreras-Hermosilla, Reed Merrill, David Reed dan beberapa informan yang tidak ingin disebutkan namanya atas segala masukan dan bantuan selama penelitian dilakukan.

Kecepatan pertumbuhan kedua industri tersebut telah melampaui berbagai upaya untuk menjaga kesinambungan pasokan bahan mentah melalui pengembangan perkebunan *pulpwood* (Cossalter, 1998). Dari 100 juta m³ kayu yang diperkirakan telah dikonsumsi oleh industri *pulp* selama 1988-1999, hanya 8 persen yang berasal dari perkebunan. Sampai saat ini, pabrik *pulp* Indonesia sangat bergantung kepada sumber daya serat yang tidak berkesinambungan dan ilegal, yang banyak diperoleh melalui tahapan pembersihan hutan alam. Selama periode ini, permintaan akan *pulpwood* diperkirakan akan menyebabkan hilangnya lebih dari 800.000 hektar hutan alam. Meskipun produsen-produsen industri terbesar saat ini sedang mengambil langkah-langkah untuk mengembangkan perkebunan *pulpwood* (hutan tanaman industri, atau HTI), diperkirakan sebagian besar pabrik *pulp* di Indonesia akan menghadapi pembengkakan defisit serat yang dihasilkan secara berkesinambungan untuk sedikitnya 7 tahun ke depan, dan sangat mungkin untuk tahun-tahun sesudahnya.

Tulisan ini menjabarkan faktor-faktor yang telah mendorong produsen *pulp* Indonesia untuk melakukan investasi berskala besar dalam bentuk fasilitas-fasilitas pengolahan tanpa terlebih dulu menjaga pasokan bahan mentah yang legal dan berkesinambungan. Para konglomerat *pulp* dan kertas di Indonesia dinyatakan telah bersedia menginvestasikan milyaran dolar AS dalam proyek berisiko tinggi karena mereka telah berhasil menghindari sebagian besar dari risiko keuangan yang terkait di dalamnya.

Tiga faktor yang menyebabkan mereka bertindak demikian: *Pertama*, subsidi pemerintah yang besar, termasuk akses ke kayu yang berasal dari hutan alam dengan biaya yang jauh di bawah nilai sesungguhnya; *kedua*, peraturan yang lemah dalam sektor keuangan Indonesia; dan *ketiga*, kegagalan lembaga keuangan internasional dalam memperhitungkan risiko investasi dalam industri *pulp* dan kertas.

Krisis ekonomi Indonesia telah menyebabkan menumpuknya beberapa masalah keuangan dan masalah lemahnya pengaturan perusahaan dalam industri *pulp* dan kertas. Utang yang besar menyebabkan beberapa pabrik terbesar di Indonesia berada di bawah pengawasan BPPN (Badan Penyehatan Perbankan Nasional). BPPN telah mengizinkan perusahaan-perusahaan tersebut untuk terus beroperasi di bawah tim manajemen krisis mereka dan BPPN diyakini kemungkinan akan menghapus sebagian besar utang mereka. Bagi dua produsen terbesar Indonesia—Kelompok Sinar Mas (*Asia Pulp & Paper/APP*) dan Kelompok Raja Garuda Mas/APRIL—proses penyelesaian utang dengan kreditor luar negeri terkait dengan ekspansi kegiatan produksi mereka. Ekspansi yang didasarkan pada utang cenderung menambah beban bagi hutan alam Indonesia yang masih ada dan untuk meningkatkan bantuan keuangan apabila kedua kelompok tersebut tidak mampu menjaga serat berbiaya rendah dalam jangka panjang. Selanjutnya, merosotnya keuangan Kelompok Sinar Mas/APP secara spektakuler tahun 2000 menunjukkan betapa besarnya bahaya yang ditimbulkan oleh

investasi berisiko tinggi dalam industri *pulp* dan kertas, baik bagi Pemerintah Indonesia maupun masyarakat investasi internasional.

**INVESTASI DENGAN MODAL BESAR
OLEH PARA KONGLOMERAT *PULP*
DAN KERTAS INDONESIA**

Dalam sepuluh tahun terakhir, industri *pulp* dan kertas Indonesia mengalami pertumbuhan sebesar 700 persen yang secara keseluruhan menyangkut investasi senilai kurang lebih US\$12 milyar. Pada kedua industri tersebut, terdapat *trend* yang mengarah kepada pengembangan fasilitas pengolahan dengan kapasitas produksi yang sangat besar yang membutuhkan biaya tinggi—dalam beberapa kasus, mencapai US\$1 milyar setiap pabrik (Bell, 1997; Spek, 2000). Investasi besar tersebut seringkali menyebabkan para produsen Indonesia selalu memperoleh keuntungan dalam rotasi pasar *pulp* dan kertas yang tinggi dengan memproduksi produk dalam volu-

me besar dengan harga rendah (Spencer and Choi, 1999). Dikarenakan biaya tetap yang tinggi, bagaimanapun juga produsen *pulp* dan kertas secara umum harus menjalankan pabrik-pabrik mereka pada atau mendekati kapasitas secara terus-menerus guna memenuhi pembayaran bunga.

Industri *pulp* Indonesia didominasi oleh empat konglomerat, yang meliputi tujuh pabrik besar (lihat Tabel 1). Enam dari pabrik-pabrik tersebut berada di Sumatra, sementara satu lagi—Kiani Kertas milik Kelompok Bob Hasan—berada di Kalimantan Timur. Dua produsen terbesar, Kelompok Sinar Mas dan Kelompok Raja Garuda Mas telah memiliki pabrik pengolahan *pulp* yang terhubung langsung dengan fasilitas produksi papan dan kertas. Pada tahun 2000, Sinar Mas menguasai sejumlah pabrik kertas dan papan di Indonesia dengan kapasitas produksi sebesar 3,8 juta ton setiap tahun, hampir setara dengan 50 persen kapasitas produksi nasional secara keseluruhan dalam industri terse-

Tabel 1

PRODUSEN *PULP* DI INDONESIA DAN KAPASITAS PRODUKSINYA, 2000

Perusahaan	Kelompok	Lokasi Pabrik	Kapasitas (ton/tahun)
Indah Kiat Pulp & Paper	Sinar Mas	Riau	1,7 juta
Riau Andalan Pulp & Paper	Raja Garuda Mas	Riau	1,3 juta
Lontar Papyrus	Sinar Mas	Jambi	565.000
Kiani Kertas	Bob Hasan	Kalimantan Timur	525.000
Tanjung Enim Lestari	Barito/Marubeni	Sumatra Selatan	450.000
Indorayon	Raja Garuda Mas	Sumatra Utara	220.000
Kertas Kraft Aceh	Bon Hasan/Pemerintah Indonesia	Aceh	150.000

Sumber: Indonesian Pulp & Paper Association (1999); Barr (2000).

but. Kelompok Sinar Mas dan Kelompok Raja Garuda Mas telah membiayai upaya perluasan mereka melalui *holding company* yang berada di Singapura dan masing-masing terdaftar di Bursa Saham New York: *Asia Pulp & Paper* (APP) untuk Kelompok Sinar Mas dan *Asia Pacific Resources International, Ltd.* (APRIL) untuk Kelompok Raja Garuda Mas.

KETERGANTUNGAN PADA PASOKAN SERAT YANG ILEGAL DAN TIDAK LESTARI

Perkembangan yang cepat dalam industri *pulp* antara tahun 1988-1999 membutuhkan peningkatan konsumsi *pulpwood* setiap tahun dari 1,8 juta m³ menjadi 16,7 juta m³ (*Indonesian Pulp & Paper Association*, 1999). Sebelum datangnya krisis, para analis industri memproyeksikan bahwa kapasitas pengolahan *pulp* Indonesia akan meningkat menjadi 7,2 juta ton setiap tahun pada 2010, di mana industri tersebut akan mampu mengkonsumsi lebih dari 35 juta m³ kayu setiap tahun (lihat Barr, 2000). Pemerintah Indonesia telah mempromosikan pengembangan hutan tanaman industri (HTI) sejak akhir 1980-an dengan tujuan menciptakan sumber serat kayu yang lestari bagi industri *pulp* yang berkembang dengan pesat (Poyry, 1993). Sampai saat ini, Departemen Kehutanan telah mendistribusikan 23 izin perkebunan *pulpwood* yang mencakup areal seluas 4,3 juta hektar, dan sekitar 1,1 juta hektar telah ditanam. Sebagian besar produsen *pulp* Indonesia menanam HTI mereka dengan spesies *Acacia* yang

cepat tumbuh, yang dapat dipanen dalam 7-8 tahun.

Meskipun sejumlah areal sudah ditanam, pengembangan perkebunan *pulpwood* HTI di Indonesia masih berada jauh di belakang lajunya kapasitas pengolahan industri *pulp* dan kertas nasional (Cossalter, 1998). Seluruh pabrik *pulp* Indonesia sudah didirikan beberapa tahun sebelum perkebunan pendukung muncul, dengan perkecualian pabrik *pulp* PT Tanjung Enim Lestari di Sumatra Selatan. Dari 100 juta m³ kayu yang dikonsumsi oleh produsen *pulp* antara 1988-1999, kurang dari 8 juta m³ berasal dari perkebunan HTI (lihat Barr, 2000). Sisanya berasal dari kayu tropis campuran yang diperoleh dari hutan alam. Bila diasumsikan bahwa, rata-rata produsen mampu mengambil 110 m³ kayu dari setiap hektar hutan yang mereka tebang maka konsumsi kayu tropis campuran pada skala ini menunjukkan bahwa industri *pulp* Indonesia telah menyebabkan hilangnya kurang lebih 835.000 hektar hutan alam dalam 12 tahun terakhir. Jelas sekali bahwa seluruh areal tersebut ditebang hanya untuk menyediakan kayu bagi empat pabrik besar; dan bahwa satu pabrik—*Indah Kiat Pulp & Paper* yang dimiliki oleh Sinar Mas/APP—bertanggung jawab terhadap lebih dari sepertiga total areal hutan alam yang hilang.

Faktor utama yang mendorong produsen *pulp* dan kertas untuk menanamkan modal dalam kapasitas pengolahan yang baru tanpa harus berurusan dengan perkebunan adalah kesiapan pemerintah Indonesia untuk membuat lahan hutan luas yang dapat ditebang.

Sejak Menteri Kehutanan mencanangkan program HTI tahun 1980-an, pemegang ijin diperbolehkan memanfaatkan pohon-pohon di wilayah perkebunan mereka dengan biaya rendah, di bawah Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK) (Departemen Kehutanan, 1991). Sepanjang tahun 1990-an, Departemen Kehutanan—juga memperbolehkan penggunaan IPK bagi pembersihan lahan hutan yang luas untuk dikonversikan menjadi perkebunan kelapa sawit dan tanaman lainnya. Tindakan pemerintah tersebut merupakan upaya untuk menyediakan *bridging supply* kayu sementara bagi produsen *pulp* sampai perkebunan mereka dapat berfungsi secara penuh (Manurung dan Kusumaningtyas, 1999).¹ Di samping itu, terdapat beberapa indikasi bahwa bagian yang cukup besar dari kayu yang dikonsumsi oleh produsen *pulp* Indonesia—mungkin sebesar 40 persen—berasal dari sumber yang ilegal (lihat Barr, 2000). Beberapa bukti yang bersifat anekdot menunjukkan bahwa beberapa produsen *pulp* se-

cara rutin membeli kayu dari para penebang liar guna menghindari kewajiban membayar royalti kepada pemerintah dan untuk mengurangi pengeluaran modal maupun risiko yang muncul berkaitan dengan pengembangan perkebunan HTI.

Kalangan industri berpendapat bahwa perkebunan akan memicu peningkatan volume *pulpwood* dalam beberapa tahun mendatang, seiring dengan munculnya perkebunan baru dan kemajuan teknologi yang mendorong peningkatan hasil produksi. Suatu penelitian tentang industri memproyeksikan bahwa pada tahun 2003, total produksi HTI akan mencapai empat kali lipat dibandingkan dengan total produksi tahun 1999 sehingga mencapai 17 juta m³, atau sekitar 70 persen dari perkiraan permintaan industri pada tahun itu (lihat Barr, 2000). Akan tetapi, setidaknya ada empat alasan yang kuat untuk menunjukkan bahwa proyeksi tersebut bersifat terlalu optimistik: *Pertama*, terdapat dugaan-dugaan yang tersebar luas dalam industri bahwa perusahaan perkebunan Indonesia lazimnya terlalu melebih-lebihkan data tentang luas areal yang telah ditanami, rasio persediaan, dan perkiraan laju pertumbuhan dalam rangka menggelembungkan hasil proyeksi mereka. Penerima subsidi perkebunan dari Dana Reboisasi Pemerintah selalu terdorong untuk melakukan tindakan itu guna memperoleh alokasi bantuan dan pinjaman lunak yang lebih besar daripada yang seharusnya mereka butuhkan (Ernst & Young, 1999). Selain itu, ketergantungan produsen pada bantuan keuangan dari lembaga investasi internasional menjadi insentif yang besar untuk menonjolkan kesan bahwa

¹Tindakan pemerintah mengizinkan penebangan hutan alam secara bertahap untuk menyediakan "pasokan sementara" bahan baku untuk industri *pulp* yang sedang berkembang di Indonesia bukan berarti seluruhnya merupakan tindakan yang negatif. Bahkan banyak orang yang berpendapat bahwa konversi hutan alam menjadi HTI adalah strategi yang sah untuk mendukung dan menggalakkan industri yang kompetitif. Namun yang perlu diperhatikan, pemerintah Indonesia memberikan alokasi lahan hutan alam untuk pengembangan industri *pulp*, yang luas keseluruhannya jauh melebihi kebutuhan bahan baku industri ini, khususnya jika mereka harus mengembangkan HTI yang dikelola secara efisien (lihat Barr, 2000). Selain itu, ada beberapa pelaku yang skala kegiatannya sangat besar selama ini telah menikmati begitu banyak keuntungan yang berasal dari kebijakan pemerintah di bidang konversi hutan.

mereka akan mampu menghasilkan serat berbiaya rendah secara berkesinambungan (lihat Barr, 2000).

Kedua, perkebunan monokultur untuk spesies tanaman yang cepat tumbuh sangat rentan terhadap masalah-masalah teknis yang dapat mengancam hasil, terutama setelah rotasi pertama. Khususnya, masalah teknis tersebut meliputi hama, jamur, penyakit, dan berkurangnya kesuburan tanah. Sejumlah besar perkebunan milik Kelompok Sinar Mas/APP dan Kelompok Raja Garuda Mas/APRIL di Riau juga dikembangkan di atas lahan rawa, di mana sistem silvikultur yang dikelola secara intensif menghadapi hambatan teknis yang jauh lebih besar dibandingkan dengan lahan yang mengandung mineral.

Ketiga, perkebunan *pulpwood* mudah terbakar, terutama bagi pepohonan yang berusia tiga tahun ke bawah karena kulit mereka belum tahan terhadap api dan cabang pohon yang rendah sering membawa api dari tanah ke atas. Bencana kebakaran tahun 1997-1998 diperkirakan telah menghancurkan kurang lebih 800.000 hektar HTI di Sumatra dan Kalimantan (ADB, 1998).

Keempat, konflik sosial dengan masyarakat setempat telah mengganggu pengembangan perkebunan di mana pada beberapa lahan HTI terjadi pembakaran dengan sengaja dan pencurian pohon yang baru ditanam. Dalam banyak kasus, masyarakat setempat bertindak langsung melawan perusahaan perkebunan dengan tujuan mengklaim kembali lahan yang diambil secara paksa dari tangan mereka selama era Soeharto.

DEFISIT SERAT PADA TINGKAT PABRIK

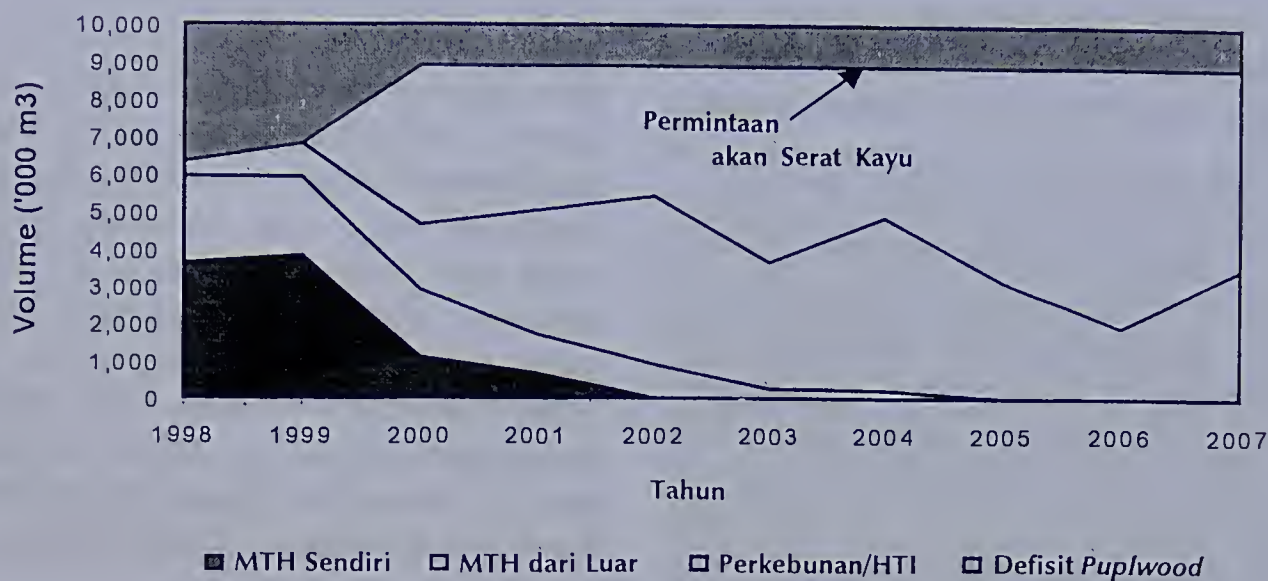
Pabrik *pulp* terbesar Indonesia adalah PT Indah Kiat Pulp & Paper milik Kelompok Sinar Mas/APP dan PT Riau Andalan Pulp & Paper milik Kelompok Raja Garuda Mas/APRIL. Kedua pabrik tersebut berada di Riau dan keduanya mencakup 60 persen dari kapasitas pengolahan *pulp* Indonesia. Analisis terhadap program perkebunan dan proyeksi kebutuhan kayu dari kedua perusahaan tersebut menunjukkan bahwa kedua pabrik menghadapi defisit penyediaan serat dalam 5-7 tahun mendatang, dan kemungkinan untuk beberapa tahun sesudahnya.

PT Indah Kiat Pulp & Paper

Indah Kiat adalah anak perusahaan terbesar dari Asia Pulp & Paper, induk perusahaan milik Kelompok Sinar Mas yang berkantor pusat di Singapura. Sejak 1989, Indah Kiat telah memperluas kapasitas produksi *pulp* dari 120.000 ton menjadi 1,7 juta ton setiap tahun (PT Indah Kiat, 1999). Jumlah itu sama dengan 77 persen kapasitas produksi *pulp* APP dan lebih dari 40 persen hasil *pulp* Indonesia. Pada tahun 2000, pabrik memakai sekitar 9,0 juta meter kubik kayu – atau kira-kira sepertiga dari pasokan kayu legal di Indonesia (Spek, 2000). Sejauh ini, bagian terbesar dari bahan mentah Indah Kiat merupakan campuran kayu tropis (MTH) yang dibeli dari PT Arara Abadi, sebuah anak perusahaan yang memiliki areal perkebunan seluas 30.000 hektar melalui Ijin HPH (PT Indah Kiat, 1999). Perusahaan tersebut juga membeli sejumlah besar MTH dari pemasok pihak ketiga. Akan tetapi, para analis

Gambar 1

PT INDAH KIAT PULP & PAPER, PROYEKSI VOLUME KAYU
BERDASARKAN SUMBERNYA, 1998-2007



Catatan: Berdasarkan asumsi MAI = 25 m3/ha/tahun dan rotasi 7 tahun.
Sumber: Angka HTI dan kayu campuran (MTH) untuk tahun 1998-1999 berdasarkan pada proyeksi dari data Spek (2000). Lihat Barr (2000) untuk angka kayu campuran (MTH) yang lain.

industri memproyeksikan bahwa pasokan MTH dari Arara Abadi akan habis pada tahun 2002 dan pasokan pihak luar penebangan legal MTH di Riau akan habis pada tahun 2005 (lihat Barr, 2000).

Sejak pertengahan tahun 1980-an, Arara Abadi telah mengambil langkah-langkah untuk mengembangkan perkebunan *pulpwood* yang mampu menyediakan kebutuhan serat bagi Indah Kiat secara lestari dalam jangka panjang. Luas areal bersih yang ditanami oleh Arara Abadi adalah 217.000 hektar, dan sampai tahun 1999, luas kumulatif lahan yang ditanami *Acacia mangium* mencapai 160.000 hektar (PT Indah Kiat, 1999). Luas areal yang ditanami setiap tahun

sangat bervariasi dalam beberapa tahun terakhir, mulai dari 10.000 hektar pada tahun 1993, sampai 27.000 hektar pada tahun 1997 (Spek, 2000). Penanaman menurun pada tahun 1998 dan 1999 menjadi, berturut-turut, 18.000 hektar dan 11.000 hektar. Dengan asumsi peningkatan rata-rata sebesar 25 m3/hektar/tahun dan 7-8 tahun rotasi, jumlah penebangan dari perkebunan Arara Abadi diharapkan tumbuh dari 1,3 juta m3 pada tahun 2000 menjadi 4,4 juta m3 tahun 2005. Seperti yang terlihat dalam Gambar 1, jumlah yang disebutkan terakhir itu mendekati 50 persen dari kebutuhan serat pabrik. Pada tahun 2006 dan 2007, jumlah kayu yang diambil dari perkebunan diperkirakan menurun

karena total areal yang ditanami pada tahun 1998 dan 1999 sudah menurun (Spek, 2000). Dalam menghadapi kekurangan pasokan serat dalam jumlah besar dari perkebunan Arara Abadi, Indah Kiat meningkatkan pilihan untuk mengisi defisit di samping mengambil kayu dari propinsi lain di Indonesia atau barangkali juga dari luar negeri.

PT Riau Andalan Pulp & Paper

Riau Andalan Pulp & Paper (RAPP), yang mulai beroperasi sejak 1995, saat ini mengungguli Indah Kiat sebagai produsen *pulp* terbesar di Indonesia. Setelah selesainya pembangunan pabrik pengolahan tahap ke-2, kapasitas produksi RAPP saat ini mencapai 2,0 juta ton setiap tahun, yang secara efektif membutuhkan 9,5 juta m³ kayu per tahun (*Paperloop-com*, 1 Juni 2001). Memasuki tahun 2000, seluruh serat yang diolah di pabrik ini berupa campuran kayu tropis yang diperoleh dari penebangan hutan alam (APRIL, 2000). Sekitar 80 persennya berasal dari 280.500 hektar HTI milik perusahaan yang berada di dekat pabrik di Riau. Sebagian sisanya berasal dari proyek pengembangan perkebunan oleh anak perusahaan yang terletak 400 km sebelah utara pabrik.

Seperti halnya Kelompok Sinar Mas/APP, Kelompok Raja Garuda Mas/APRIL telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan skala perkebunan *pulpwood*. RAPP telah mendapatkan akses untuk menanam 195.000 hektar lahan perkebunan HTI; 85.000 hektar areal perkebunan dimiliki oleh perusahaan rekanan maupun perusahaan patungan;

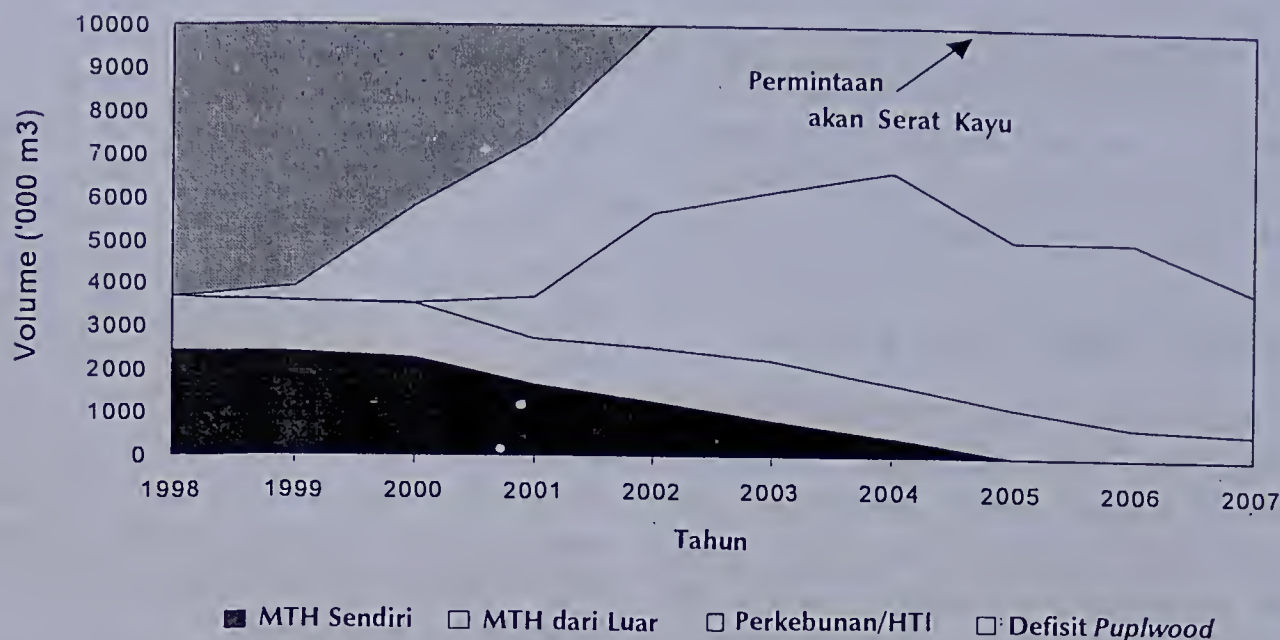
dan 20.000 hektar dikelola oleh masyarakat sekitar sebagai bagian dari skema penanam di luar perusahaan (APRIL, 2000). Perusahaan menyatakan bahwa sampai akhir tahun 2000, luas kumulatif lahan yang ditanami di semua lokasi perkebunan mencapai 151.000 hektar (APRIL, 2001). Laporan APRIL menyebutkan bahwa penanaman setiap tahun di seluruh lahan perkebunan adalah 28.300 hektar pada tahun 1997; 22.400 hektar tahun 1998; 24.900 hektar tahun 1999; dan 18.700 hektar tahun 2000. RAPP memproyeksikan bahwa peningkatan rata-rata setiap tahun untuk lahan-lahan ini akan mencapai 30 m³/hektar/tahun, dengan hasil sebesar 210 m³/hektar selama 7 tahun siklus penanaman.

Gambar 2 menunjukkan perkiraan yang konservatif dari sumber pasokan serat bagi Riau Andalan Pulp & Paper untuk periode 1998-2007. Data yang disajikan mengasumsikan bahwa luas areal lahan yang diklaim sudah ditanami oleh APRIL akan siap dipanen pada akhir masa rotasi selama 7 tahun, dan bahwa rata-rata peningkatan per tahun untuk seluruh lahan adalah 25 m³/hektar/tahun dengan hasil sebesar 175 m³/hektar. Di samping itu, diasumsikan bahwa sumber kayu tropis campuran yang legal akan habis pada tahun 2005, baik pada areal HPH milik RAPP maupun lahan lain di sekitarnya.

Berdasarkan asumsi-asumsi tersebut, volume serat yang diperoleh RAPP dari perkebunan *pulpwood* diproyeksikan meningkat dari 580.000 m³ yang dikonsumsi pada tahun 2000 menjadi kira-kira 5,0 juta m³ pada tahun 2004. Saat

Gambar 2

**PT RIAU ANDALAN PULP & PAPER, PROYEKSI VOLUME KAYU
BERDASARKAN SUMBERNYA, 1998-2007**



Sumber: Angka-angka kebutuhan bahan baku dan HTI berasal dari data yang disajikan dalam APRIL (2001). Lihat Barr (2000) untuk angka campuran kayu tropis.

itu, tanaman *Acacia* yang berasal dari perkebunan akan memasok sekitar 50 persen dari total kebutuhan serat oleh pabrik, dengan asumsi bahwa pabrik beroperasi dengan kapasitas penuh. Pada tahun-tahun berikutnya, jumlah serat yang diperlukan pabrik yang berasal dari HTI diproyeksikan akan menurun karena penyusutan lahan tanam selama 1998-2000. Pada tahun 2007, diperkirakan bahwa volume *Acacia* yang sudah cukup umur dan siap ditebang mencapai sekitar 3,3 juta m³, di mana program perkebunan perusahaan akan menyediakan sekitar 35 persen dari 9,5 juta m³ serat yang diperkirakan akan dikonsumsi oleh pabrik. Dengan makin berkurangnya penyediaan resmi (legal) MTH di Riau, proyeksi-proyeksi tersebut menun-

jukkan bahwa RAPP telah menghadapi defisit serat dan terpaksa mengambil kayu dari luar propinsi jika tetap beroperasi pada jalur resmi. Tetapi, tindakan tersebut akan menyebabkan biaya bahan mentah semakin tinggi dibandingkan dengan total biaya yang telah dikeluarkan perusahaan selama ini.

Proyeksi hasil perkebunan jangka panjang RAPP bahkan semakin sulit diterima akal sehat. APRIL mengklaim bahwa penanaman tahunan di seluruh lahan akan menjadi dua kali lipat pada tahun ini, atau meningkat dari 18.700 hektar pada tahun 2000 menjadi 37.300 hektar pada tahun 2001 (APRIL, 2001). Selanjutnya, RAPP memproyeksikan bahwa penanaman lahan tahun 2002 akan mencapai

48.000 hektar dan terus bertahan pada angka tersebut setiap tahun berikutnya. APRIL tidak menjelaskan bagaimana peningkatan yang besar tersebut dapat dicapai dalam waktu yang relatif singkat, dan banyak pakar perkebunan merasa skeptis bahwa RAPP akan mampu mencapai target mereka.

SUBSIDI PEMERINTAH DAN LEMAHNYA PERATURAN DI BIDANG KEUANGAN

Dengan kemungkinan akan terjadinya defisit yang besar dalam hal penyediaan serat, pabrik-pabrik *pulp* terbesar di Indonesia akan menghadapi peningkatan biaya operasi serta risiko keuangan yang cukup besar, meski yang disebut terakhir ini dapat mengundang perdebatan. Produsen *pulp* dan kertas Indonesia terdorong untuk menanamkan modal dalam jumlah besar pada proyek-proyek berisiko tinggi karena sebagian besar biaya yang tercakup menjadi beban bagi pihak lain. Pemerintah Indonesia telah menyediakan sejumlah besar subsidi modal untuk proyek-proyek *pulp* dan kertas yang memungkinkan para produsen untuk mengurangi secara drastis investasi dan biaya produksi mereka.²

²Perlu diperhatikan bahwa pemberian subsidi sendiri bukan sesuatu yang selalu salah. Bahkan banyak pemerintah di berbagai negara yang secara rutin menggunakan subsidi untuk menggalakkan investasi untuk industri strategis atau sektor-sektor yang dapat menyediakan jasa dan barang-barang untuk kepentingan sosial, seperti transportasi atau pendidikan. Intisari dalam pembahasan selanjutnya bukan bertujuan untuk mengeritik pemberian subsidi kepada industri *pulp* dan kertas Indonesia, tetapi untuk menekankan peran subsidi pemerintah dalam mendorong produsen *pulp* dan kertas

Subsidi utama yang diberikan oleh pemerintah mencakup:

- *Penyediaan bahan mentah murah*: Pemerintah memberlakukan kebijakan penyediaan kayu tropis campuran dalam jumlah besar bagi produsen, dengan pembayaran royalti yang relatif rendah (saat ini kurang dari US\$250 per m³). Melalui penebangan hutan alam yang letaknya berdekatan dengan lokasi perkebunan HTI, produsen *pulp* Indonesia memperoleh serat dalam jumlah besar dengan harga sedikit di atas biaya penebangan dan pengiriman kayu ke pabrik. Mereka juga dapat membeli *pulpwood* dalam jumlah besar dari pemegang ijin IPK maupun penebang liar dengan harga yang jauh di bawah harga pasar.
- *Subsidi perkebunan*: Perusahaan-perusahaan yang membuat perkebunan *pulpwood* memperoleh potongan pembiayaan dan modal sebesar lebih dari US\$417 juta selama 1993/94-1997/98 melalui alokasi Dana Reboisasi (Ernst & Young, 1999).
- *Pinjaman lunak dari bank pemerintah*: Selama masa Orde Baru, bank pemerintah seringkali menyediakan pinjaman dengan potongan bunga dan jangka waktu pengembalian yang panjang kepada perusahaan-perusahaan yang dekat dengan pejabat pemerintah. Pinjaman seperti itu biasanya lebih bersifat politis dan bukannya didasarkan atas perhitungan risiko secara hati-hati dan, sering bahkan tanpa ja-

untuk melibatkan diri dalam kegiatan usaha yang berisiko tinggi.

minan dari perusahaan peminjam (Delhaise, 1998; Cole and Slade, 1996).

- *Alokasi modal di luar APBN*: Di bawah Soeharto, perusahaan yang berhubungan dengan pejabat negara sering mendapat akses bantuan modal dan potongan pinjaman dari dana-dana yang dikelola pemerintah termasuk penggunaan Dana Reboisasi untuk proyek-proyek yang tidak ada hubungannya dengan reboisasi (Ascher, 1998; Ernst and Young, 1999).
- *Undang-undang pajak yang menguntungkan*: Peraturan pemerintah memperbolehkan perusahaan-perusahaan untuk mempercepat penyusutan aset modal tetap untuk keperluan perpajakan. Hal ini memungkinkan para produsen *pulp* dan kertas untuk mengurangi atau menghilangkan tanggung jawab pajak mereka beberapa tahun setelah penanaman modal besar. Tindakan tersebut mendorong sebagian dari mereka untuk terlibat dalam proses ekspansi terus-menerus dan memungkinkan mereka untuk terus menunda pembayaran pajak sebesar 30 persen dari laba perusahaan.³

Secara tidak langsung peraturan yang lemah di sektor keuangan Indonesia selama pemerintahan Soeharto memungkinkan para produsen *pulp* dan kertas untuk mengurangi biaya modal mereka lebih banyak lagi. Sebelum krisis keuang-

an tahun 1997, setiap konglomerat memiliki bank dan beberapa sering melanggar ketentuan pemerintah mengenai batas pemberian pinjaman modal ke kelompok sendiri. Selain itu, penggunaan praktek *mark-up* keuangan yang sifatnya ilegal – yaitu, menggelembungkan biaya proyek penanaman modal -- memungkinkan para produsen *pulp* dan kertas memperoleh dana pembiayaan proyek lebih besar daripada yang mereka butuhkan (lihat Barr, 2000).⁴ Dengan memperoleh dana dari bank dan investor dengan cara *mark-up*, pemilik perusahaan *pulp* dan kertas yang sedang berkembang mampu mengurangi jumlah modal yang harus mereka setorkan. Dalam kasus di mana *mark-up* sangat tinggi, perusahaan seringkali dapat menghindari kewajiban untuk mengeluarkan dana mereka sendiri. Oleh sebab itu, setelah selesainya proses penanaman modal, mereka masih memiliki sisa dana cadangan. Dana yang disisihkan tersebut biasanya disuntikkan ke pabrik-pabrik baru dalam bentuk modal kerja untuk menghasilkan apa yang dikenal dalam industri sebagai "laba sebelum beroperasi".

⁴ Ada spekulasi yang sangat kuat di antara para analis keuangan dan industri bahwa biaya yang relatif lebih tinggi di pabrik *pulp* Kiani Kertas and Tanjung Enim Lestari—masing-masing sekitar 75 persen lebih tinggi daripada biaya rata-rata, yaitu US\$1.500 untuk kapasitas produksi per ton—mencerminkan adanya pembengkakan biaya yang cukup besar selama proses investasi (*Pulp & Paper Online*, September 28, 1998). Jika laporan-laporan ini memang benar, tampaknya pabrik-pabrik ini telah melakukan *mark-up* dana yang masing-masing nilainya mencapai US\$577 juta dan US\$540 juta (lihat Barr, 2000).

³ Kelompok Sinar Mas/APP telah menerapkan strategi ini agar PT Indah Kiat Pulp & Paper, produsen *pulp* terbesar di Indonesia, dapat menghindari pembayaran pajak pendapatan perusahaan selama tahun 1989-1999.

AKSES KE KEUANGAN INTERNASIONAL

Lembaga-lembaga keuangan internasional memainkan peran penting dalam memfasilitasi industri *pulp* dan kertas Indonesia yang berkembang pesat. Bank penanaman modal luar negeri menyalurkan dana sebesar US\$12 milyar yang diinvestasikan ke industri-industri ini melalui pinjaman modal langsung atau menawarkan obligasi di pasar utang Eropa dan Amerika Utara. Mereka juga membiayai investasi yang dilakukan oleh para konglomerat *pulp* dan kertas Indonesia di sektor lain atau negara lain, khususnya Cina.

Sejak 1994, Kelompok Sinar Mas telah mendapat lebih dari US\$13 milyar untuk proyek investasi *pulp* dan kertas di Indonesia dan Cina melalui perusahaan induk *Asia Pulp & Paper*. Kelompok Raja Garuda Mas meminjam lebih dari US\$2 milyar melalui *Asia Pacific Resources International, Ltd.* (APRIL) dalam kurun waktu yang sama. Kedua kelompok tersebut juga memperoleh dana investasi dengan menawarkan saham APP dan APRIL di Bursa Saham New York.

Kemudahan yang dialami APP dan APRIL dalam memperoleh modal dari luar negeri memperjelas fakta bahwa masyarakat penanam modal luar negeri seringkali meremehkan atau mengabaikan risiko yang terkait dengan proyek-proyek *pulp* dan kertas di Indonesia. Hingga taraf tertentu, sikap mengabaikan risiko keuangan tersebut disebabkan oleh dua komponen dari proses yang harus dilalui dalam penyaluran modal investasi ke industri-industri de-

ngan tingkat pertumbuhan yang tinggi di banyak negara berkembang: (1) praktek *due diligence* yang lemah, dan (2) jaminan pinjaman yang diberikan oleh badan kredit ekspor negara industri (ECAs).

Due Diligence yang Lemah

Dalam memperoleh dana melalui penerbitan obligasi, perusahaan-perusahaan *pulp* dan kertas bekerja sama dengan bank penanam modal. Bank penanggung tersebut bertanggung jawab untuk mengevaluasi proyek yang akan didanai dari obligasi, dan memberikan prospektus kepada investor yang berisi penilaian bank mengenai kemungkinan obligasi beserta bunganya akan dibayarkan pada saat jatuh tempo. Informasi yang diberikan dalam laporan *due diligence* bank memainkan peran penting dalam membentuk keputusan investor untuk menerima atau menolak tawaran dari perusahaan yang menawarkan obligasi. Wawancara dengan bank penanam modal yang terlibat dalam pendanaan proyek-proyek *pulp* dan kertas Indonesia menyiratkan bahwa proses *due diligence* jarang melibatkan analisis yang cermat mengenai pasokan bahan mentah bagi pabrik-pabrik besar (lihat Barr, 2000).

Menurut salah satu pegawai bank yang memegang peran penting dalam mengatur penawaran obligasi *Asia Pulp & Paper*, "Pada tahun 1994-1995, kami orang keuangan jarang membahas masalah penyediaan kayu karena masih banyak yang tersedia. Baru sekarang ini kami mulai membicarakannya – karena tiba-tiba kayu menjadi masalah". Meskipun pabrik-pabrik

di Sumatra menghadapi kemungkinan defisit serat, namun bank-bank utama yang bertanggung jawab atas ekspansi APP dan APRIL terus mendasarkan laporan *due diligence* mereka pada informasi yang diberikan oleh perusahaan-perusahaan itu sendiri. Baik bank penanam modal maupun badan pengawas utama, seperti US Securities and Exchange Commission tidak meminta audit independen terhadap program-program pengembangan perkebunan perusahaan-perusahaan tersebut, termasuk penilaian tentang luas lahan yang ditanami, laju pertumbuhan, dan proyeksi hasil. Kelemahan mendasar dari proses *due diligence* ini adalah ketidaktelitian terhadap fakta bahwa para produsen *pulp* Indonesia tergantung pada kayu hasil penebangan liar.

Jaminan Pinjaman ECA

Jaminan pinjaman yang diberikan oleh badan-badan kredit ekspor negara-negara maju seringkali memainkan peran penting dalam mengamankan pembiayaan proyek penanaman modal yang besar, seperti pabrik *pulp* dan kertas (Fried and Soentoro, 1999; Stephens, 1999). Di satu sisi, mereka mendorong bank komersial untuk mendukung proyek-proyek semacam itu melalui pinjaman modal dengan mengurangi atau menghilangkan risiko bank. Di sisi lain, jaminan ECA mengurangi biaya keuangan yang berhubungan dengan proyek-proyek padat modal, yang seringkali penting untuk menarik investor. Dari kedua sisi itu, jaminan pinjaman secara efektif mempromosikan penanaman modal dalam proyek-proyek yang mempunyai risiko

keuangan (Fried and Soentoro, 1999). Singkatnya, ECA setuju untuk menanggung biaya jika proyek gagal. Akan tetapi banyak ECA yang biasanya mengalihkan risiko yang terkait dengan penanaman modal itu ke pemerintah negara pengimpor modal. Mereka melakukannya dengan meminta pemerintah untuk menandatangani jaminan tandingan sebelum ECA memberikan jaminan pinjaman yang sering dibutuhkan untuk menjalankan proyek-proyek padat modal. Dengan jaminan tandingan tersebut, risiko yang berkaitan dengan penanaman modal swasta ditanggung oleh lembaga pemerintah. Penelitian mengenai 33 proyek investasi besar di Indonesia selama periode 1994-1997 menemukan bahwa sektor *pulp* dan kertas di Indonesia yang paling diuntungkan oleh jaminan pinjaman ECA; menempati peringkat ke-2 setelah sektor tenaga listrik (Fried and Soentoro, 1999).

Gabungan dampak lemahnya pelaksanaan *due diligence* dan jaminan pinjaman ECA telah memberikan tekanan struktural kepada kehutanan Indonesia dengan mengarahkan secara langsung modal kepada perluasan kapasitas *pulp* dan kertas dengan biaya yang tidak sepenuhnya mencerminkan risiko keuangan yang dihadapi. Risiko keuangan yang terkait dengan proyek pabrik-pabrik besar di Indonesia diperjelas oleh adanya penundaan produksi pada pabrik *pulp* dan rayon, bernilai US\$600 juta di Sumatra Utara (Fung, 1999). Indorayon yang dimiliki oleh Kelompok Raja Garuda Mas/APRIL dipaksa untuk menghentikan produksi pada akhir tahun 1998 setelah konflik dengan masyarakat sekitar pabrik.

KRISIS KEUANGAN DAN PENYELESAIAN UTANG SWASTA

Fakta bahwa para produsen *pulp* dan kertas Indonesia telah meminjam dalam jumlah besar untuk membiayai perluasan kapasitas mereka, berarti bahwa banyak perusahaan yang rentan terhadap krisis keuangan yang melanda kawasan pada tahun 1997. Hal ini terutama dialami oleh perusahaan-perusahaan yang mempunyai utang dalam bentuk dolar AS dengan jumlah besar yang melibatkan seluruh produsen utama industri ini. Lima kelompok produsen *pulp* dan kertas terbesar Indonesia mempunyai utang kepada kreditor luar negeri (termasuk dana yang dialokasikan untuk melakukan investasi di Cina) sejumlah US\$13 milyar sampai akhir tahun 1999. Kelompok Sinar Mas/APP menerima bagian terbesar dari utang tersebut.

Di samping kewajiban luar negeri mereka yang besar, kelompok produsen *pulp* dan kertas Indonesia mempunyai kredit macet senilai US\$2,1 milyar yang telah dialihkan kepada BPPN pada Januari 1999 (Barr et.al., 1999). Empat perusahaan yang khusus berkecimpung di sektor *pulp* dan kertas menanggung sepertiga dari total utang ini -- US\$728 juta. Pabrik Kiani Kertas milik Bob Hasan menanggung bagian terbesar dari utang tersebut, yaitu sebesar US\$370 juta dan berada pada peringkat kesembilan pada daftar lebih dari 4.000 debitor swasta terbesar.

Meskipun memiliki utang dalam jumlah besar pada saat dilanda krisis, tidak ada satu pun produsen besar *pulp* dan kertas Indonesia yang diwajibkan untuk

menghentikan kegiatan produksi karena pailit. Lucunya, kemampuan perusahaan-perusahaan tersebut untuk terus beroperasi justru dimungkinkan karena mereka mempunyai utang yang sangat besar. Banyak lembaga keuangan nasional dan internasional menilai bahwa pabrik-pabrik terbesar itu terlalu besar untuk ditutup. BPPN misalnya, mengizinkan Kiani Kertas untuk terus memproduksi meskipun perusahaan tersebut secara teknis bangkrut. Pejabat BPPN menyatakan bahwa BPPN perlu mempertahankan pabrik tersebut guna menutup kredit likuiditas Bank Indonesia sebesar Rp. 12 triliun (US\$1,8 milyar pada kurs Rp. 6.700,-/US\$) untuk Kelompok Kalimanis milik Bob Hasan (*Kompas*, 8 Desember 1999).

Dalam hal Kelompok Raja Garuda Mas/APRIL, baik BPPN maupun kreditor internasional telah mengaitkan penjadwalan ulang utang dengan perluasan kapasitas baru pada fasilitas produksi *pulp* dan kertas milik kelompok tersebut. Kreditor luar negeri telah menjadwalkan ulang US\$800 juta utang kelompok itu, sementara dua bank pemerintah yang direkapitalisasi BPPN telah mengizinkan APRIL untuk menunda pembayaran utangnya sebesar US\$1,3 milyar, yang berarti memberikan subsidi modal kepada kelompok tersebut sebesar US\$165 juta (*Jakarta Post*, 20 September 1999; *Kompas*, 13 April 2000). Pada kedua kasus tersebut, perjanjian ini mengikat APRIL dalam mengembangkan kapasitas fasilitas PT Riaupulp dari 750.000 ton menjadi 1,3 juta ton *pulp* setiap tahun.⁵

⁵ Setelah selesainya pembangunan pabrik pengolahan tahap ke-2, kini tampak jelas bahwa

Alasan yang dikemukakan adalah bahwa APRIL akan mampu membayar utangnya lebih cepat apabila ia mampu menempatkan lini produksi baru. Para analis keuangan mengatakan bahwa tidak pantas dana publik digunakan untuk menanggung penundaan pembayaran utang kelompok APRIL ke BPPN pada saat kelompok usaha tersebut masih memiliki saham di luar negeri, yang sebenarnya dapat dijual untuk menutup kewajibannya membayar utang (*Kompas*, 13 April 2000).

Selama tiga tahun pertama krisis keuangan, Kelompok Sinar Mas/APP terus menambah utang dalam jumlah besar dari pasar uang internasional agar dapat menopang kewajibannya saat ini. Sepanjang 1998-1999, APP mengumpulkan lebih dari US\$2,9 milyar dalam bentuk utang komersial, di mana sebagian besar dana tersebut digunakan untuk mengembangkan pabrik *pulp* dan kertas di Cina (APP, 2000). Memang, hingga ambuknya keuangan kelompok usaha tersebut secara spektakuler pada akhir tahun 2000, Sinar Mas/APP merupakan satu-satunya konglomerat besar Indonesia yang dapat mengakses pasar keuangan internasional tanpa henti sejak dimulainya krisis. Masyarakat penanam modal internasional bersedia mengeluarkan sejumlah besar utang baru untuk membayar utang lama antara lain karena merasakan sudah terlalu banyak uang yang dikeluarkan untuk *Asia Pulp &*

Paper, sehingga tidak mungkin membiarkannya ambruk. Bank-bank juga terdorong untuk meminjamkan dana baru kepada Sinar Mas/APP karena kelompok tersebut bersedia membayar tingkat suku bunga yang tinggi untuk utang jangka pendek (Webb, 2001a).

Fakta bahwa Kelompok Sinar Mas/APP meminjam lebih dari US\$13 milyar untuk menjalankan strategi pengembangan *pulp* dan kertas telah menimbulkan persoalan *moral hazard*, baik bagi pemerintah Indonesia maupun investor internasional. Hal ini menjadi jelas ketika pada akhir tahun 2000 *Asia Pulp & Paper* tidak mendapatkan persetujuan dari SEC (*Securities and Exchange Commission*) di AS bagi usulan pertukaran utang dengan obligasi senilai US\$2,0 milyar (Linebaugh, 2000). Krisis likuiditas yang kemudian dialami oleh kelompok usaha tersebut mempercepat penurunan nilai saham APP dan mengakibatkan Sinar Mas/APP menunda seluruh pembayaran utang pada bulan Januari 2001 (Webb, 2001a). Satu pengaruh penting dari runtuhnya keuangan APP adalah bahwa pemerintah Indonesia terpaksa harus menjamin pinjaman senilai US\$1,3 milyar yang berasal dari Bank Internasional Indonesia (BII) sebagai anak perusahaan Sinar Mas. Sejak 1999, pemerintah telah menyuntikkan dana kurang lebih sebesar US\$900 juta ke BII sebagai bagian dari program rekapitalisasi bank (Sender, 1999). Alasan yang dikemukakan oleh otoritas moneter adalah bahwa mengizinkan BII untuk menghapusbukan utang yang besar dari kelompok sendiri itu hampir dipastikan akan mengakibatkan runtuhnya BII dan memicu krisis perbankan.

APRIL telah menggunakan setidaknya-tidaknnya sebagian dari dana tersebut untuk membiayai perluasan kapasitas pabrik menjadi 2,0 juta ton per tahun (*Paperloop.com.*, 1 Juni 2001).

an nasional lainnya. Sebagai jaminan atas jaminan kredit yang diberikan oleh pemerintah itu, Sinar Mas harus menyerahkan asetnya senilai US\$1,9 milyar kepada BPPN.

Para analis keuangan menyatakan kekhawatirannya bahwa penyerahan aset APP mungkin meliputi aset yang telah diberikan kepada pemegang obligasi di luar negeri, dan menyiratkan bahwa beberapa kreditor mungkin tidak terbayar (Webb, 2001b). Kekhawatiran lain adalah bahwa perusahaan-perusahaan perkebunan milik kelompok usaha itu telah diberikan ke BPPN, walaupun terdapat fakta bahwa perusahaan-perusahaan tersebut memiliki nilai riil yang kecil: mereka tidak memiliki lahan yang mereka pakai selama ini, dan mereka mempunyai kontrak jangka panjang untuk menjual kayunya ke pabrik *pulp* milik Sinar Mas. Kendati penyelesaian masalah keuangan Sinar Mas/APP akan memakan waktu beberapa tahun, terdapat indikasi kuat bahwa proses penyelesaian utang itu akan menambah tekanan bagi kelompok usaha tersebut untuk tetap mengoperasikan Indah Kiat dan pabrik-pabrik lainnya pada kapasitas penuh guna mempertahankan arus kas. Pada saat yang sama, utang APP yang demikian besar mengurangi insentif yang seharusnya dimiliki Sinar Mas agar investasi jangka panjang itu dapat berkelanjutan. Dengan cara demikian, segala biaya yang berhubungan dengan restrukturisasi utang kelompok usaha ini tidak hanya dapat dihitung dari sisi keuangan tetapi juga dari sisi meningkatnya tekanan terhadap kehutanan Indonesia.

PILIHAN KEBIJAKAN UNTUK MENINGKATKAN KELESTARIAN

Dipandang dari segala segi, biaya modal tinggi yang terkait dengan pendirian pabrik *pulp* dan kertas menunjukkan bahwa rasanya akan sulit untuk mengurangi tekanan struktural dari pabrik-pabrik *pulp* dan kertas Indonesia terhadap hutan alam yang masih tersisa. Akan tetapi, ada beberapa langkah yang dapat diambil untuk mendorong penggunaan praktek pengelolaan hutan yang lebih berkesinambungan di dalam industri. Pilihan yang dapat dipertimbangkan oleh pemerintah dan lembaga keuangan mungkin mencakup:

1. Penundaan pengembangan kapasitas pengolahan *pulp* dan kertas di Indonesia sampai audit publik atas rencana penyediaan *pulpwood* perusahaan-perusahaan itu selesai.
2. Penghapusan subsidi penyediaan kayu untuk industri *pulp* Indonesia, dengan menaikkan royalti dan pungutan lain guna mencerminkan nilai kayu yang sebenarnya.
3. Pelaksanaan kebijakan pemerintah Indonesia tahun 1998 mengenai penundaan alokasi ijin konversi hutan baru, dalam hubungannya dengan komitmen pemerintah kepada IMF dan CGI. Penundaan ini dapat diperluas dengan memasukkan larangan perijinan penebangan baru untuk konsesi hutan yang masih berlaku bagi kepentingan konversi.
4. Penerapan program pengawasan mandiri yang dapat dipercaya untuk pe-

ngembangan perkebunan (termasuk penggunaan gambar satelit) dan sanksi bagi perusahaan yang gagal memenuhi target yang disepakati sebelumnya.

5. Pemberlakuan praktek *due diligence* yang telah disempurnakan oleh lembaga keuangan yang mendanai proyek-proyek *pulp* dan kertas, untuk menjamin bahwa risiko keuangan yang terkait dengan proyek-proyek tersebut benar-benar telah diperhitungkan dan bahwa dana yang tersedia tidak dialokasikan untuk proyek-proyek yang terlibat dalam praktek-praktek ilegal, termasuk penggunaan bahan mentah yang diperoleh secara ilegal.

KEPUSTAKAAN

- APRIL. 2000. *1999 Annual Report*. Singapore.
- APRIL. 2000. "PT Riau Andalan Pulp and Paper, Plantation Development Programme: Toward Mill Capacity 2M Adt". Unpublished data provided by the Canecio Munuz, PT Riaupulp Environment Manager, March 23.
- Ascher, William. 1998. "From Oil to Timber: The Political Economy of Off-Budget Financing in Indonesia". *Indonesia* 65 (April).
- Asia Pulp & Paper Company Ltd. 2000. "From 20-F for Fiscal Year Ended December 31, 1999". Securities and Exchange Commission, Washington, D.C.
- Ausnewz Pulp & Paper Intelligence Service. 1999. "The Pulp and Printing & Writing Paper Sector in Post-Soeharto Indonesia". North Hobart, Australia.
- Barr, Christopher. 2000. "Profits on Paper: The Political-Economy of Fiber, Finance, and Debt in Indonesia's Pulp and Paper Industries". CIFOR and WWF Macro-economics Program Office, November 28 [<http://www.cifor.cgiar.org>].
- Barr, Christopher; David Brown; Anne Casson; and David Kaimowitz. 1999. "Corporate Debt and the Indonesian Forestry Sector". forthcoming in *Which Way Forward? Forests, Policy and People in Indonesia*, edited by Carol J. Pierce Colfeer and Ida Aju Pradnja Resosudarmo. Resources for the Future, Washington, D.C.
- Bell, Jonathan. 1997. "Breakthrough for Musi Pulp". *Project & Trade Finance*, May.
- Cole, David C. and Betty F. Slade. 1996. *Building a Modern Financial System: The Indonesian Experience*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K.
- Cossalter, Christian. 1998. "Pulpwood Production and Deforestation in Indonesia". Unpublished manuscript, CIFOR.
- Delhaise, Philippe F. 1998. *Asia in Crisis: The Implosion of the Banking and Finance Systems*. John Wiley & Sons (Asia) Pte. Ltd., Singapore.
- Departemen Kehutanan. 1999. *Statistik Kehutanan Tahun 1998/1999*. Ministry of Forestry and Estate Crops, Jakarta.
- Ernst & Young. 1999. "Special Audit of the Reforestation Fund, Final Report". Jakarta, December 27.
- Fried, Stephanie and Titi Soentoro. 1999. "Export Credit Agency Finance in Indonesia". Unpublished draft manuscript, March.
- Fung, Noel. 1999. "Indonesia's Indorayon '98 Losses IDR 323.78 Billion Vs. IDR 444.01B". *Dow Jones Business News*, May 2.
- Groome Poyry. 1993. "Institutional Strengthening for Timber Plantation Development, Volume 1, Main Report". Asian Development Bank Technical Advisory Assistance 1244-INO, Report No. 1993/108/1, Submitted to the Directorate of Industrial Timber Estates, Ministry of Indonesia.
- Hill, Christine. 1998. "Asia Pulp & Paper's Fall From Grace". *Global Finance*, December.

- Hong, Shen. 1999. "Indonesian '99 Pulp Output Seen Down 1 Per Cent at 3.4 Million MT—Official". *Dow Jones Newswires*, November 25.
- Indonesian Pulp and Paper Association (APHI). 1997. *Indonesian Pulp and Paper Industry 1997 Directory*. PT Gramedia, Jakarta.
- Jakarta Post*. 1999. "Government Suspends Indorayon Operation". March 20.
- _____. 1999. "APRIL Gets Relief to Expand Riau Pulp". September 20.
- _____. 1999. "Kiani Kertas' Debts to be Restructured". December 8.
- Kompas*. 1999. "Diumumkan, Kredit Macet Perusahaan Bob Hasan". December 8.
- _____. 1999. "Grup Kalimanis tak Manis Karena Ditimpa Utang". December 9.
- _____. 2000. "Kepala BPPN Kembali 'Jalan Sendiri' Dengan Debitor". April 13.
- Linebaugh, Kate. 2000a. "Asia Pulp & Paper Faces Shortage of Wood Fiber, Research Shows". *Bloomberg Newswire*, November 27.
- _____. 2000b. APP's Debt Woes Dull Sparkle of an Indonesian 'Jewel' (Update 5)". *Bloomberg Newswire*, October 5.
- Manurung and Kusumaningtyas. 1999. "Pembangunan Hutan Tanaman Industri di Indonesia". Draft preliminary report prepared for WWF-Indonesia.
- Minsitry of Forestry and Estate Crops. 1999. "Perkembangan Pembangunan HTI-Pulp Tahun 1997/1998". *Statistik Kehutanan Indonesia 1997/1998*, Jakarta.
- Montlake, Simon. 1999. "Interview: Singapore's APRIL Group Close to Debt Deal". *Dow Jones News Service*, September 17.
- _____. 2000. "Indonesia APRIL Units US\$1.38 Billion Debt Deal Draws Creditors' Ire". *Dow Jones Newswire*, November 8.
- Paperloop.com*. "APRIL Starts Up 700,000 tonne/yr Bleached Hardwood Pulp Line". June 1.
- Pponline.com*. 1998. "Indonesian Companies' Troubles Mount; Indorayon, Kiani Kertas Face Uncertainty". September 28.
- PT Indah Kiat Pulp & Paper Tbk. 1999. "Form 20-F for Fiscal Year Ended December 31" Securities and Exchange Commission, Washington, D.C.
- Pulp & Paper*. 1999. "APRIL Plans New Kraft Pulp Line". October.
- Pulp & Paper International*. 1999. "Kiani Kertas' Management Will Remain in Place". January.
- Rubin, David. 2000. Asia Pulp & Paper Company Ltd.". *Nomura Asian Equity Research*, Jakarta, August 24.
- Sender, Henny. 1999. "Fair Share"? *Far Eastern Economic Review*, July 22.
- Spek, Masya. 2000. "Indah Kiat: Company Update". GK Goh Ometraco Research, Singapore, August 1.
- Spencer, Charles and Andy Choi. 1999. "Positioning for Asia's Recovery". Morgan Stanley Dean Witter, Singapore.
- Stephens, Malcolm. 1999. *The Changing Role of Export Credit Agencies*. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Webb, Sara. 2001a. "APP is Urged to Sell Assets as Debt Ripens". *Asian Wall Street Journal*, January 29.
- _____. 2001b. "APP's Debt Restructuring is a Different Animal in Asia". *Asian Wall Street Journal*, May 15.

PARA PENULIS

- **Agus Setyarso.**
Staf Pengajar pada Fakultas Kehutanan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- **Boen Purnama.**
Kepala Pusat Perencanaan, Departemen Kehutanan RI.
- **Christopher Barr.**
Staf Peneliti pada Center for International Forestry Research (CIFOR) di Bogor, Indonesia.
- **H. Syaukani, HR.**
Bupati Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur.
- **Jozsef Micski.**
Deputy Director, EU Forestry Liaison Bureau, Jakarta.
- **M. Sudibjo.**
Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- **Nana Suparna.**
General Manager Alas Kusuma Group dan aktif di berbagai organisasi profesi bidang kehutanan, di antaranya APKI (Asosiasi Panel Kayu Indonesia).
- **Neil Scotland.**
Staf DFID (United Kingdom Department for International Development) di Indonesia.
- **Silver Hutabarat.**
Kepala Bagian Analisis Kebijakan Bidang Kehutanan dan Tanaman Perkebunan, Departemen Kehutanan RI.
- **Thomas E. Walton.**
Koordinator Sektor Lingkungan dan Pembangunan Sosial Bank Dunia, Jakarta.